

**HUKUM, TATA KELOLA
DAN PERKEMBANGAN
DISERTASI**

TEKNOLOGI UNTUK KEADILAN

*Bagaimana Teknologi Informasi
dapat Mendukung Reformasi Pengadilan*

Oleh:

DORY REILING

Tim Editor:

Eddy Damian

Supandi

Imam Mulyana



Leiden University Press

TEKNOLOGI UNTUK Keadilan

Bagaimana Teknologi Informasi dapat Mendukung
Reformasi Pengadilan

**Technology For Justice
How Information Technology
can support Judicial Reform**

2009

By: Dory Reiling

**Teknologi untuk Keadilan
Bagaimana Teknologi Informasi
dapat mendukung Reformasi Pengadilan**

2009

Oleh: Dory Reiling



**“Copyright © English language Edition
by: A.D. Reiling/Leiden University Press, 2009**

English language edition:

Leiden University Press

ISBN 978 908 728 071 0

e-ISBN 978 904 851 164 8

NUR 820

**Hak Cipta © Edisi bahasa Inggris pada
A.D. Reiling/Leiden University Press, 2009
Izin terjemahan bahasa Indonesia dari bahasa Inggris pada
Penerbit P.T. Alumni
ISBN 978 979 414 341 4**

TEKNOLOGI UNTUK KEADILAN

Bagaimana Teknologi Informasi
dapat Mendukung Reformasi Pengadilan

Oleh:
Dory Reiling

Tim Editor:
Prof. Em. Dr. Eddy Damian, S.H.
Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.
Imam Mulyana, S.H., M.H.

Alih Bahasa:
Alex Trikantjono



Penerbit P.T. ALUMNI 2022



Leiden University Press 2009



**KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

Kata Sambutan

Buku berjudul **TEKNOLOGI DAN KEADILAN** *Bagaimana Teknologi Informasi dapat Mendukung Reformasi Peradilan* merupakan alih bahasa dari suatu Disertasi pada program doktoral *Vrije Universiteit Amsterdam* yang berhasil dipertahankan oleh Dorry Reiling, hakim pada Pengadilan tingkat pertama di Amsterdam, dengan judul "**TECHNOLOGY FOR JUSTICE** *How Information Technology Can Support Judicial Reform*". Disertasi ini oleh Penerbit Alumni telah berhasil diterbitkan sebagai buku bekerja sama dengan Tim Editor, terdiri dari Prof. Em. Dr. Eddy Damian, S.H., Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum. dan Imam Mulyana, S.H., M.H., dibantu sebagai penerjemah Sdr. Alex Trikancono. Buku ini berhasil memberikan pemahaman kepada para pembaca peranan teknologi informasi untuk mendukung reformasi lembaga-lembaga peradilan. Reformasi pada saat ini banyak ditemukan di berbagai lembaga peradilan di seluruh dunia tidak terlepas dari kebutuhan untuk mewujudkan sistem peradilan yang efektif dan efisien.

Sebagian besar pembahasan buku ini, membahas tentang pemanfaatan teknologi informasi oleh lembaga peradilan yang hanya difokuskan pada administrasi dan manajemen Peradilan. Karya ini mengambil perspektif yang berbeda dari hal-hal klasik yang disentuh oleh teknologi informasi dalam proses dan manajemen peradilan seperti mengeliminir lambatnya proses peradilan, meningkatkan akses terhadap lembaga peradilan, dan mendorong peningkatan integritas.

Penulis buku ini, Dorry Reiling mendiskusikan dalam disertasinya bahwa walaupun terdapat persepsi yang menyatakan teknologi informasi akan membantu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh lembaga-lembaga peradilan di seluruh dunia, namun hal yang terkadang dilupakan adalah teknologi dan sistem peradilan adalah dua dunia yang berbeda. Teknologi terkadang memperlakukan subjeknya, yang dalam hal ini sistem peradilan, dalam istilah yang sangat teknis dan tidak banyak literatur yang memberikan pemahaman hukum yang praktikal bagaimana pengadilan bekerja dengan sistem tersebut pada tataran praktis. Dalam konteks demikianlah, terdapat beberapa hal yang dibutuhkan oleh lembaga peradilan dalam mengimplementasikan teknologi informasi diantaranya Visi Strategis, dimana lembaga peradilan harus mampu menempatkan peranan penting dari eksistensinya di tengah masyarakat dan bagaimana teknologi informasi merupakan bagian dan memberi pengaruh atas posisi dan peran lembaga peradilan tersebut, serta pengetahuan dan pemahaman yang merupakan alat untuk menerjemahkan tujuan dan aktifitas-aktifitas pembaharuan peradilan dengan memanfaatkan teknologi informasi.

Restrukturisasi organisasi Mahkamah Agung dan Badan-badan peradilan yang berada di bawahnya sebagaimana termuat dalam Cetak Biru Pembaharuan Peradilan 2010 – 2015 salah satunya didorong oleh adanya kebutuhan untuk menjadi organisasi modern dengan memanfaatkan teknologi informasi. Desain organisasi badan peradilan Indonesia diarahkan menjadi organisasi berbasis kinerja (*knowledge-based organization*) dengan mendorong pemanfaatan teknologi informasi secara maksimal. Pemanfaatan teknologi informasi ini menjadi penting untuk memastikan adanya komunikasi terpadu dan pengelolaan pengetahuan (*knowledge management*) yang kuat sehingga organisasi Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya akan maksimal. Buku ini layak dijadikan referensi dalam mendukung restrukturisasi organisasi Mahkamah Agung dan Badan-badan peradilan yang ada dibawahnya dan desain organisasi yang tertuang dalam Cetak Biru pembaruan peradilan 2010 – 2035.

Saya menyampaikan apresiasi kepada Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum. sebagai salah seorang anggota Tim Editor dalam buku ini, yang di tengah kesibukannya sebagai Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia masih meluangkan waktunya untuk berkontribusi dalam penerjemahan buku yang bermanfaat ini. Keterlibatan beliau diperlukan untuk mendekatkan pemahaman atas sistem peradilan di Indonesia sehingga memudahkan dalam proses penerjemahan atas sistem terkait yang dialihbahasakan dari buku aslinya.

Akhir kata saya mengucapkan selamat kepada Penerbit Alumni dan Tim Editor atas keberhasilan terbitnya Buku ini dan semoga karya ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi seluruh aparat peradilan, pemerhati hukum, dan masyarakat secara umum, serta menjadi amal jariyah bagi seluruh pihak yang terlibat dalam seluruh proses penerbitan buku ini, aamiin ya rabbal alamin.

Jakarta, 06 Februari 2018
Ketua Mahkamah Agung R.I.,



Prof. Dr. M. Hatta Ali , S.H., M.H.

Kata Pengantar Editor dan Penerbit

Untuk mendukung perubahan, cara kerja, pola pikir, disiplin, maupun inovasi kinerja badan-badan peradilan dengan menggunakan teknologi digitalisasi dan komputerisasi tentang berbagai hal, analisis data dan teknologi fisika siber, bukanlah suatu pekerjaan yang mudah untuk dilakukan.

Namun demikian, pekerjaan ini mau tidak mau harus dilakukan, karena jika tidak mampu melakukannya, malapetaka yang akan terjadi, adalah peradilan akan tergilas zaman.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas para Editor dan Penerbit buku ini berusaha mencoba mengatasi problema-problema tersebut diatas dengan menerbitkan buku terjemahan karya tulis *Dr. Dorry Reiling* yang semula merupakan suatu disertasi berjudul *Technology for Justice* yang telah berhasil dipertahankan Tahun 2008 di Leiden Universiteit.

Pekerjaan menerjemahkan suatu karya tulis berbahasa Inggris kedalam bahasa Indonesia adalah suatu pekerjaan yang menyenangkan tetapi tidak selalu mudah dilakukan. Hal ini dikarenakan, memahami dengan benar makna ilmu hukum dalam kalimat-kalimat yang diterjemahkan perlu sekali dikuasai si penerjemah.

Oleh karena itu, para Editor senior dibidang ilmu hukum dari buku terjemahan ini berusaha semaksimal mungkin untuk mendekatkan keilmuannya pada kesempurnaan penerjemahan buku ini dengan tetap menyadari masih terdapatnya kekurangan-kekurangan yang terjadi dalam buku ini.

Gagasan untuk menerbitkan buku ini berawal mula muncul dari kalangan pemangku kepentingan dunia peradilan, pada waktu buku *Technology for Justice* ini dihadiahkan oleh Dorry Reiling sebagai buku kenang-kenangan kepada hakim-hakim agung yang tengah melaksanakan studi banding pada bulan Oktober 2016 di Nederland. Pada tahun 2017 Penerbit P.T. Alumni, diberi kesempatan dan kepercayaan oleh para pemangku dunia peradilan tinggi untuk menerjemahkan dan menerbitkan buku terjemahan *Technology for Justice* ini, kedalam bahasa Indonesia dengan judul Teknologi untuk Keadilan, yang sekarang ini berada ditangan para pembaca.

Sebagai suatu buku terjemahan, Penerbit Alumni menyadari bahwa akurasi dari terjemahan karya tulis bahasa asing mengandung ketidak sempurnakan disana sini.

Meskipun demikian, Penerbit semaksimal mungkin berusaha dengan bantuan para anggota Tim Editor untuk menyempurnakan dan menjadikan terjemahan buku ini mendekati semaksimal mungkin makna yuridis yang sebenarnya kalimat-kalimat yang diterjemahkan oleh Penerjemah.

Terdapat beberapa bagian dalam buku ini yang sengaja tidak diterjemahkan, disebabkan beberapa hal, yaitu: untuk menjaga akurasi makna istilah aslinya, beberapa tabel tetap dicantumkan tanpa diterjemahkan, juga istilah-istilah Perjanjian Internasional, istilah Catatan Kaki (Notes) dicantumkan seperti aslinya.

Adalah tidak berlebihan, apabila Tim Editor dan Penerbit Alumni mengapresiasi dan bersyukur tak terhingga kepada Dr. Dory Reiling dan Penerbit *Leiden University Press* atas perkenannya menerbitkan buku *Technology For Justice, How Information Technology can support Judicial Reform* dan semua pihak yang tak dapat disebutkan nama-namanya, atas segala bantuan yang telah diterima sehingga buku ini dapat diterbitkan.

Segala apa yang tertulis dalam buku ini sebagai terjemahan buku *Technology for Justice* menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari Tim Editor.

Untuk penyempurnaan buku ini, masukan-masukan kreatif dan konstruktif dari utamanya dunia peradilan, akademisi dan praktisi hukum akan dijadikan pertimbangan untuk penyempurnaan buku ini pada cetakan berikutnya di masa mendatang.

Penerbit dan para Editor menutup Kata Pengantar ini dengan doa, semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca, dunia peradilan dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kita cintai bersama.

Jakarta dan Bandung

Februari 2018

Tim Editor dan Penerbit

Ucapan Terima Kasih

Menempuh program doktor tidak selalu menyenangkan, tetapi menyanggah gelar doktor senantiasa menyenangkan, demikian kata promotor saya Marijke Spanjersberg dalam suratnya kepada saya beberapa waktu yang lalu. Bahwa menyanggah gelar Doktor menyenangkan masih harus saya buktikan, tetapi bahwa menempuh program doktor tidak selalu menyenangkan hanya sebagian saja yang betul. Pekerjaan menyusun disertasi ini, secara keseluruhan, mendatangkan kegembiraan yang besar sekali. Di sini, saya ingin mengungkapkan rasa terima kasih saya kepada banyak orang yang telah menjadikannya demikian: mereka yang harus bersabar menyaksikan kesibukan saya dengan buku ini, mereka yang mengomentari naskah-naskah awal, mereka yang menunjukkan arah-arrah baru kepada saya, semua orang yang dengan murah hati menyediakan waktu mereka untuk proyek saya secara cuma-cuma. Sebagian besar nama mereka terpaksa tidak saya sebutkan, karena mengingat proses penyiapan buku ini yang begitu panjang, yang ikut terlibat memang banyak sekali. Apabila Anda merasa mempunyai kontribusi dalam buku ini, mohon ucapan terima kasih ini dianggap ditujukan kepada Anda juga.

Orang pertama yang harus saya beri ucapan terima kasih adalah Toon Peters, guru besar bidang sosiologi-hukum yang telah memungkinkan saya meraih gelar magister. Ia mengajari para mahasiswanya untuk selalu menulis dan melakukan perenungan tentang pekerjaan-pekerjaan yang sedang mereka tekuni. Ia tahu itu tidak mudah karena memerlukan keseimbangan antara keterlibatan

dan menjaga jarak. Tulisan saya mendatang telah diusahakan memenuhi standar tersebut.

Pada 1993, badan yudikatif Belanda telah mulai membentuk platform untuk otomatisasi, disebut Automation Platform. Saya sudah terlibat di dalamnya bersama mereka yang sama-sama berminat terhadap teknologi informasi. Belakangan Automation Platform berkembang menjadi Advisory Council for IT of the Judiciary (Dewan Penasihat Badan Yudikatif untuk Teknologi Informasi). Semua yang terlibat membantu memberikan sejumlah pemahaman yang dibahas dalam buku ini. Mereka yang menonjol dalam babak tersebut adalah: Guus Harten, dengan penghayatan praktis yang secara istimewa melengkapinya harapan visioner sebagian besar peminat teknologi informasi; Charlotte Keizer, yang ketika itu berwenang atas Program Peningkatan Pengadilan (Court Improvement Program), yang membantu saya memahami lebih banyak tentang pembaruan pengadilan, tentang proyek-proyek dan program-program, dan tentang sains di balik semua itu; Rocus Brasz yang mengelola program teknologi informasi untuk pengadilan-pengadilan di Kementerian Kehakiman dan mengajari saya tentang pembuatan kebijakan dan tentang pentingnya kerja sama.

Marijke Spanjersberg, pembimbing saya selama masa transisi menjadi Dewan untuk Badan Yudikatif, membuat saya sadar tentang betapa saya sangat menyukai penelitian. Marco Fabri dan timnya di IRSIG telah memberi saya sebuah platform untuk membandingkan-bandingkan teknologi informasi di seluruh Eropa. Andrew Cannon, Gregory Reinhardt, Anne Wallace dan the Australian Institute for Judicial Administration berulang kali bertindak sebagai sebuah forum untuk membahas teknologi informasi pengadilan dalam situasi yang mendukung dan mapan.

Maria Dakolias telah mengajak saya bergabung dengan Kelompok Kerja Pembaruan Peradilan Bank Dunia (World Bank's Judicial Reform Practice Group). Rekan-rekan saya di Bank Dunia telah membagikan profesionalisme dan gairah mereka untuk keadilan dan pembangunan. Saya telah belajar banyak tentang

yang harus masuk ke dalam buku ini dari Linn Hammergren ketika kami menulis the Justice Sector Assessments Handbook.

Di antara banyak orang yang saya temui selama sekian tahun saya di luar negeri, saya ingin mengedepankan Beth Wiggins di Federal Judicial Center, khususnya karena mengundang saya ke Federal Judges IT Round Table, rekan saya Nan Shuker di Superior Court Washington, DC, rekan saya Mary Wagner dan semua yang ada di County Court Kenosha, Wisconsin yang memperlihatkan kepada saya teknologi informasi pengadilan yang hebat, juga Justice G.C. Bharuka yang membagikan pengalamannya dalam mengembangkan teknologi informasi di Bangalore dan seluruh India.

Ketika saya kembali setelah bertahun-tahun saya di Bank Dunia rekan-rekan saya di Dewan Penasihat untuk Badan Yudikatif Belanda menyediakan bagi saya sebuah lingkungan yang secara intelektual meningkatkan semangat saya untuk mulai mengerjakan buku ini.

Banyak orang memberikan tanggapan atas naskah-naskah awal buku ini, saya terutama berterima kasih kepada Roland Eshuis yang bersedia membaca dengan teliti, kepada Michael Johnston atas tanggapan positifnya dan David Steelman serta Richard Van Duizend di U.S. National Center for State Courts atau dukungan mereka.

Rekan-rekan saya di Pengadilan Amsterdam berhak atas ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas toleransi mereka terhadap kesibukan saya, namun terutama karena kesediaan mereka menggantikan saya dalam sidang-sidang pengadilan ketika buku ini menuntut perhatian lebih banyak. Dalam tahap-tahap terakhir, Diederik Radder telah sangat berjasa dengan mengatur, mengelola, dan mencarikan pengganti-pengganti untuk saya selama dua bulan tugas pengadilan secara penuh kendati pemberitahuan saya sangat mendadak.

Frans van Dijk, kepala bagian Kebijakan dan Penelitian di Dewan untuk Badan Yudikatif, mendukung gagasan untuk menyusun disertasi ini sejak awal. Tanpa dukungannya, disertasi

ini tidak akan sampai terwujud. Ia menyediakan pendanaan untuk membebaskan cukup banyak waktu saya untuk mewujudkan gagasan tersebut. Saya berterima kasih kepada Dewan untuk Badan Yudikatif Belanda atas kesempatan untuk membagikan pengetahuan dan pengalaman saya. Besar harapan saya bahwa karya ini akan bermanfaat untuk meningkatkan penegakan keadilan.

Anja Oskamp membuat saya sadar bahwa menjalani program doktor bisa menyenangkan. Agak lama kemudian barulah ia menjadi guru besar pembimbing saya. Diskusi kami selama beberapa bulan merupakan sumber inspirasi yang luar biasa. Pengalamannya tak tergantikan bagi saya, yang bukan berasal dari dunia akademis. Andrew Harding masuk ke dalam proses ketika proyek ini mendekati separuh jalan. Walaupun ini membatasi cakupan pengaruhnya terhadap hasil akhir, pemeriksaannya yang cermat atas naskah saya menghasilkan banyak perubahan yang sangat penting.

Adriaan Bedner barangkali tidak menyadarinya, tetapi sumbangannya ternyata signifikan. Ia memperkenalkan saya dengan VSR, perhimpunan para sarjana sosiologi-hukum, dan ia membantu saya mendapatkan dosen pembimbing saya yang kedua, dan setelah itu sebuah penerbit.

Dalam keluarga saya, meraih gelar akademis, dan teristimewa gelar doktor, selalu sebuah peristiwa besar. Ayah saya mendapatkannya, dalam bidang teologi, tidak lama setelah ulang tahun ke lima puluhnya. Saya ingat bahwa itu juga tidak selalu menyenangkan. Usianya hampir delapan puluh tahun ketika saya bercerita kepadanya bahwa saya memperoleh kesempatan untuk menempuh program doktor saya sendiri. Ia senang luar biasa, lalu menyatakan tekadnya untuk hidup cukup lama agar dapat menyaksikan keberhasilan saya. Sayangnya, karena proses yang begitu lama, dan kondisi jantungnya tidak memungkinkan, ia terpaksa menyerah pada awal 2005. Ibu saya, ketika saya beritahu bahwa program doktor saya hampir selesai sekitar akhir 2008, langsung mulai merencanakan perayaan dalam pikirannya, yang

saat itu rusak karena pendarahan. Ia meninggal sewaktu penyuntingan akhir sedang dikerjakan.

Saya sedih mereka tidak sempat menyaksikan buku ini terbit dan tesisnya dipertahankan. Pastilah ini akan membuat mereka berbahagia sekali.

Kepada Wim, saya berterima kasih atas banyak hal yang akan terus menjadi kenangan antara kami berdua. Ia juga menyiapkan komputer yang saya gunakan untuk menulis disertasi ini, membaca semua naskah, membuat saya tetap berfokus dan membantu saya melewati banyak halangan yang biasa dialami oleh penulis. Yang terutama, ia menginspirasi saya untuk meraih apa pun yang kelihatannya tidak realistis dan mustahil. Buku ini bukti bahwa ia benar.

Haarlem, Oktober 2009

Dory Reiling

Daftar Isi

KATA SAMBUTAN KETUA MAHKAMAH AGUNG RI Prof. Dr. M. Hatta Ali, S.H., M.H.	v
KATA PENGANTAR EDITOR DAN PENERBIT	viii
UCAPAN TERIMA KASIH	xi
DAFTAR ISI	xvi

Bagian 1 : PENGANTAR

Bab 1.1 Pendahuluan	1
Reformasi Peradilan	1
Teknologi Informasi	3
Konsep untuk Tesis	3
Masalah dan pertanyaan untuk penelitian	5
Metodologi	6
Memosisikan kajian ini	10
Panduan bagi pembaca	10
Bab 1.2 Kerangka Konseptual dan Terminologi	12
Pengadilan	12
Badan Yudikatif	13
Kerangka Normatif	13
Reformasi Peradilan	19
Peningkatan dan Inovasi	19
Efisiensi	20
Reformasi ala Barat	20
Sistem dan Struktur	20
Peran	21
Bab 1.3 Sumber-Sumber	25
Indikator dan Database	25
Bahan-bahan Empiris yang Terkumpul di Bank Dunia	34
Kesimpulan	44

Bab 1.4	Informasi dan Teknologi Informasi	44
	Informasi dan Teknologi Informasi	45
	Peran Informasi	45
	Konsep-konsep Dasar dalam Ilmu Informasi	45
	Membeda-bedakan Fungsi Teknologi Informasi. .	47
Kesimpulan Bagian 1	.....	50
Catatan	.....	51

Bagian 2 :

TEKNOLOGI INFORMASI DI PENGADILAN

Bab 2.1	TI Pengadilan	53
	TI apa yang digunakan oleh pengadilan?	53
	Teknologi Informasi Fungsi yang Berdiri Sendiri.	56
	Teknologi Informasi Jaringan	62
	Teknologi Informasi Badan Usaha dan Komuni- kasi Eksternal	68
	Kesimpulan	71
Bab 2.2	Pelajaran-Pelajaran pada Pengembangan dan Penerapan TI	74
	Pengembangan TI – Belajar dari Pengalaman ...	75
	Dua proyek	76
	Sumber-sumber Pengalaman	87
	Mengurangi kompleksitas: Contoh Money Claim On Line	99
Kesimpulan Bagian 2	.....	101
Catatan	.....	104

Bagian 3 :

PENYELESAIAN PERKARA YANG TERLAMBAT

Bab 3.1	Perkara yang Terlambat	107
	Keterlambatan Penyelesaian Perkara sebagai Masalah: Tinjauan Sekilas di Seluruh Dunia . .	108
	Beberapa Dampak Keterlambatan	110
	Mendiagnosis Keterlambatan dalam Dua Tahap	114
	Mengidentifikasi Beberapa Penyebab	136
	Kesimpulan	146

Bab 3.2	Penanganan Perkara Sebagai Manajemen Informasi	149
	Konsep-konsep Dasar	152
	Beberapa Statistik tentang Sistem Pengadilan Belanda	163
	Kesimpulan	168
Bab 3.3	Peran-peran Peradilan Secara Terperinci ...	170
	Metodologi	171

Bagian 4 : AKSES KE KEADILAN

Bab 4.1	Akses ke Keadilan	223
	Relevansi dan Konteks	223
	Bukti	224
	Dilema	226
	Akses ke Informasi Hukum	228
	Pendekatan-pendekatan untuk Bab ini.	228
	Kerangka Normatif untuk Akses ke Keadilan ..	230
	Hal-hal yang Menghambat Akses ke Keadilan ...	231
	Kendala-kendala Terhadap Akses	232
Bab 4.2	Akses ke Informasi	235
	Bukti Empiris: Masalah-masalah yang Dihadapi Pencari Keadilan	237
	Informasi dan Pengetahuan yang Dibutuhkan ...	247
	Kesimpulan	251
Bab 4.3	Akses ke Pengadilan.	260
	Perkara-perkara mana dibawa ke Pengadilan? ...	262
	Informasi yang Diperlukan untuk Prosedur Perkara	266
Kesimpulan Bagian 4	.....	292

Bagian 5 : IMPARSIALITAS, INTEGRITAS DAN KORUPSI

Bab 5.1	Korupsi - Teori	301
	Kerangka Normatif	301
	Definisi dan Kategorisasi Korupsi	304
	Beberapa Teori Tentang Penyebab-penyebab Korupsi.	308
	Pendekatan Komparatif: Sindrom-sindrom Korupsi	311
	Kesimpulan	314
Bab 5.2	Korupsi Pengadilan – Bukti Empiris	315
	Isu-isu Metodologi	316
	Pandangan Dunia Tentang Korupsi di Pengadilan-pengadilan	317
	Korupsi Administratif – Survei Pemberian Suap .	324
	Korupsi Politik Tingkat Tinggi: Memengaruhi Putusan-putusan dan Penunjukan-penunjukan. .	333
	Kelemahan-kelemahan tentang Korupsi Tingkat Tinggi di Lembaga Peradilan	340
	Kesimpulan	340
Bab 5.3	Korupsi Pengadilan dan Perbaikan-perbaikan	342
	Upaya-upaya Perbaikan untuk Korupsi Hakim dan Pengadilan	343
	Korupsi dalam Sindrom-sindrom	346
	Implementasi Teknologi Informasi	364
	Kesimpulan untuk Bagian 5	367

Bagian 6 : KESIMPULAN

Bab 6.1	Teknologi untuk Keadilan: Bagaimana Pengaruh Teknologi Informasi Terhadap Akibat Keterlambatan, Akses, dan Korupsi	371
	Metodologi	372

Bab 6.2 Penelitian Baru	401
Belajar dari Pengalaman	402
Peran-peran Informasi dalam Integritas Peradilan	403
Peran Informasi dalam Proses-proses Peradilan ..	404
Catatan	407
Bibliografi	408
Indeks	415
Apendiks A: Halaman-halaman Web tentang Perceraian	424
Apendiks B: Sindrom tentang Korupsi	432



Daftar Tabel

Box 1	Instrumen-instrumen Hak Asasi Manusia	16
Tabel 1	Indeks Negara	35
Tabel 2	Fungsi Teknologi Informasi di Pengadilan-pengadilan Eropa	58
Tabel 3	Teknologi untuk Ruang Sidang di Pengadilan Distrik Federal AS (2003)	60
Tabel 4	Teknologi-teknologi Informasi Jaringan di Pengadilan-pengadilan Eropa (2008)	63
Tabel 5	Teknologi Informasi Enterprise di Pengadilan-pengadilan Eropa (2008)	71
Box 2	Proyek HBS	78
Box 3	Proyek Peradilan Terpadu Ontario	82
Box 4	Time Measurement Methodologies	120
Tabel 6	Case Disposition Time Standards in the United State	124
Tabel 7	Case Disposition Time Standards in the Netherland	125
Tabel 8	Memberikan informasi selengkapnya	128
Box 5	Doing Business Database – Methodology for Contract Enforcement Scores	131
Tabel 9	Doing Business Database Contract Enforcement: Time In Days	133
Gambar 1	Matrix of Judicial Roles.	159
Tabel 10	Civil Justice: Disposed Cases in Three Instances	164
Tabel 11	Detailed Count of Group, with Case Category Numbers	166

Gambar 2	Matrix of Judicial Roles and Caseloads	167
Tabel 12	Case Categories in the Title Group	173
Box 6	Layanan-layanan Online di Inggris	178
Tabel 13	Kategori-kategori Perkara dalam Kelompok Notarial	186
Box 7	Pelindungan Kerja di Negeri Belanda	189
Box 8	Prosedur Pemutusan Hubungan Kerja yang Disederhanakan	192
Gambar 3	Dampak Standar Pengakhiran Kontrak Kerja . .	194
Gambar 4	Waktu Disposisi Pengakhiran Kontrak Kerja . .	195
Box 9	Langkah-langkah untuk mengembangkan sebuah Kebijakan	197
Tabel 14	Kategori-kategori Perkara untuk Kelompok Pendamaian	199
Tabel 15	Kategori-kategori Perkara untuk Kelompok Putusan	207
Tabel 16	Kejadian Masalah Pencari keadilan	239
Tabel 17	Aksi Mana untuk Masalah Mana ?	242
Tabel 18	Hasil-hasil	243
Tabel 19	Tujuan yang Tercapai, Persepsi dan Pengaruh . .	245
Tabel 20	Saran Macam Apa yang Dicari Orang ?	249
Gambar 5	Matriks Taksonomi Proses Peradilan ber- dasarkan Konfigurasi Strategis Pihak-pihak Berperkara	263
Gambar 6	Matrix of Party Configurations	264
Tabel 21	Perceraian 1 – Kemudahan Baca untuk Informasi Situs Web.	279
Tabel 22	Perceraian 2 – Apa yang Harus Diperbuat? . . .	280
Tabel 23	Total Web Site Score	282
Box 10	What Is a Decree Nisi ?	283
Tabel 24	Korupsi dan Tertib Hukum di Beberapa Negara	319
Gambar 7	Matriks Peran Peradilan yang Berbeda dan Beban Kerja di Pengadilan Belanda	376
Gambar 8	Matriks Konfigurasi Pihak-pihak Berperkara . .	383

Akronim

ABA	American Bar Association
ADR	Alternative Dispute Resolution
AML	Anti-Money-Laundering
ARIZ	Adviesraad Informatievoorziening Zittende Magistratuur (Advisory Council for Information Services of the Judiciary)
AUSTLII	Australasian Legal Information Institute
BAILII	British and Irish Legal Information Institute
BPI	Bribe Payers Index
CAB	Citizens' Advice Bureau
CCJ	Conference of Chief Justices
CEO	Chief Executive Officer
CEPEJ	Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice, European Commission for the Efficiency of Justice
CIA	Central Intelligence Agency
CIO	Chief Information Officer
CM/EFS	Case Management/Electronic Filing System
COE	Council of Europe
COO	Chief Operational Officer
COSCA	Conference of State Court Administrators
CPC	Claims Production Centre
CPI	Corruption Perception Index
CTC	Court Technology Conference
DB	Doing Business
E+W	England and Wales
EAP	Enforceable Payment Agreement
ECHR	European Convention on Human Rights/European Court on Human Rights
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr (Electronic Legal Communication)
EU	European Union
FJC	Federal Judicial Center

GCB	Global Corruption Barometer
GCR	Global Corruption Report
GRECO	Group of States against Corruption
HBS	Hoger Beroep, Systeem Strafrecht (Criminal Justice Appeal System)
HDI	Human Development Index
HMCS	Her Majesty's Court Service
IBA	International Bar Association
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICT	Information and Communication Technology
IRSIG	Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari
IT	Information Technology
JIG	Judicial Integrity Group
JSC	Judicial Services Commission
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka)
MCOL	Money Claim On Line
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCSC	National Center for State Courts
NGO	Non-governmental. Organization
NJB	Nederlands Juristenblad (Netherlands Legal Weekly)
NVVR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Netherlands Association of Magistrates)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OS	One-Shotter
PARC	Performance Assessment Resource Center
PCOL	Possession Claim On Line
PDF	Portable Document Format
RP	Repeat Player
TCPS	Trial Court Performance Standards
TI	Transparency International
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNDP	United Nations Development Program
UNODC	United Nations Organization for Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development
WDR	World Development Report
WGI	World Governance Indicators

BAGIAN 1

PENGANTAR

Bab 1.1 Pendahuluan

Pada tahun 1994, Negara Belanda telah meletakkan landasan pertama guna membahas penggunaan teknologi informasi di pengadilan-pengadilannya. Inisiatif untuk meletakkan landasan ini diambil oleh Perhimpunan Hakim-hakim Belanda NVVR. Selanjutnya, landasan ini dipergunakan sebagai bahan oleh Kementerian Kehakiman, yang bertanggung jawab atas penyediaan Teknologi Informasi (TI) bagi pengadilan-pengadilan. Itulah awal keterlibatan saya dengan TI untuk pengadilan. Keterlibatan itu berlanjut dari suatu diskusi sederhana tentang kebijakan TI pertama untuk badan peradilan Belanda menjadi kegiatan konsultatif internasional untuk proyek-proyek reformasi peradilan yang didukung oleh Bank Dunia. Memahami hal apa saja yang dapat diperbuat oleh TI untuk pelaksanaan tugas badan-badan peradilan dan pengadilan, dalam konteks keseluruhan merupakan masalah yang paling sulit. Kesulitan ini bukan sesuatu yang hanya dihadapi oleh badan-badan peradilan. Memahami implikasi TI untuk bisnis telah diakui sebagai masalah paling penting yang dihadapi oleh semua organisasi dan perusahaan ketika berurusan dengan TI. Sebagaimana akan kita lihat, pemahaman ini penting sekali bagi badan-badan peradilan yang ingin menggunakan TI untuk meningkatkan kinerja mereka. Itulah yang menjadi titik awal dalam kajian ini.

Reformasi Peradilan

Mengubah, menyesuaikan, dan menyempurnakan lembaga kehakiman, pengadilan-pengadilan dan hukum acara di masing-masing lembaga semuanya tercakup dalam ungkapan yang bermakna luas, yaitu reformasi peradilan (*judicial reform*).

Dalam kajian ini, ungkapan reformasi peradilan meliputi semua kegiatan tersebut. Telah banyak desakan untuk melakukan reformasi.

Di seluruh dunia, lembaga kehakiman telah dihadapkan dengan masalah-masalah baru. Di Amerika Serikat dan Kanada, kebutuhan keberadaannya keputusan pengadilan telah meningkat secara pesat. Di Eropa Barat, kebutuhan keputusan pengadilan juga telah meningkat, dan yurisprudensi Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa telah mendorong reformasi dalam prosedur dan tata kelola struktur-struktur suatu lembaga peradilan. Di Eropa Timur, pengadilan-pengadilan mengalami keadaan yang sama, tetapi mereka juga harus memenuhi tuntutan-tuntutan baru ketika negara-negara tersebut dalam proses memasuki perekonomian pasar bebas dan ingin bergabung dengan Uni Eropa. Di Amerika Latin, kemunculan pemerintahan-pemerintahan yang demokratis telah mendorong naiknya permintaan akan keputusan-keputusan pengadilan. Di Asia, gambarannya campur aduk karena ada negara yang dengan cepat berkembang menjadi perekonomian pasar yang tumbuh dengan pesat, sedangkan yang lain tetap terbelakang dalam hal pembangunan ekonomi. Di semua negara berkembang, orang dapat merasakan pengaruh globalisasi. Badan-badan peradilan yang bekerja dengan baik merupakan syarat untuk bergabung dengan Organisasi Perdagangan Dunia. Di beberapa negara, mereka juga harus berkuat dengan sistem hukum yang diwarisi dari masa penjajahan. Teknologi informasi dipandang oleh banyak orang sebagai cara yang mungkin untuk memecahkan beberapa masalah tersebut. Dalam kenyataan, TI bukan suatu keajaiban yang dapat dengan mudah memecahkan masalah-masalah yang dihadapi Badan-badan Pengadilan-pengadilan. Organisasi-organisasi peradilan dan otoritas-otoritas peradilan harus berjuang keras dalam upaya menerapkan TI di pengadilan-pengadilan. Oleh sebab itu, memahami bagaimana badan-badan pengadilan dapat memecahkan sebagian masalah utama mereka dengan menggunakan TI akan sangat bermanfaat.

Teknologi Informasi

Teknologi informasi atau TI adalah faktor paling berpengaruh dalam mengubah dunia di zaman kita. TI telah secara mendalam mengubah cara sebagian besar orang berinteraksi dan berkomunikasi. TI telah meningkatkan ketepatan. TI telah membuat informasi yang tersedia menjadi mudah diperoleh. TI telah memfasilitasi komunikasi di muka bumi. TI menjadi menarik karena menjanjikan bahwa segalanya akan menjadi lebih baik dan lebih mudah. Lebih dari itu, TI merupakan sumber perubahan yang terus-menerus sejalan dengan peningkatan daya komputasi, dipasarkannya aplikasi-aplikasi baru serta dikembangkannya pemanfaatan-pemanfaatan baru. Administrasi peradilan adalah kegiatan yang meliputi upaya membuat informasi tersedia, mengomunikasikannya, dan memproduksi informasi baru. Tidak dipungkiri lagi bahwa TI akan memengaruhi cara kerja administrasi peradilan. Memahami pengaruh-pengaruh seperti itu, dan bagaimana TI dapat digunakan untuk meningkatkan administrasi peradilan pastilah sangat bermanfaat.

Konsep untuk Tesis

Adalah sewajarnya untuk meningkatkan pemahaman tentang bagaimana teknologi informasi dapat mendukung upaya meningkatkan administrasi peradilan dan memecahkan masalah-masalah utama yang dihadapi oleh badan-badan peradilan. Di beberapa badan peradilan yang penulis kenal, yang dirasakan pada umumnya adalah bahwa masalah paling penting terkait dengan TI adalah bahwa teknologinya sulit dikuasai. Kendati demikian, dalam benak saya, pemahaman yang lebih baik atas teknologi bukan titik berangkat yang tepat untuk meneliti topik ini. Hal *Pertama* yang perlu dipahami, justru ujung lain dalam spektrum ini: yakni memahami hukum acara pengadilan dan peran informasi dalam proses-proses itu. Hal *Kedua*, yang perlu juga dipahami, adalah peningkatan proses masalah-masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, pertanyaan pertama saya adalah mencari tahu tentang masalah-masalah yang paling mendesak.

Dan pertanyaan kedua adalah tentang menelaah peran informasi dalam kaitan masalah-masalah tersebut.

Dalam rangka mencari tahu tentang masalah-masalah yang paling mendesak, saya telah memilih untuk belajar dari pengalaman-pengalaman dan pendapat-pendapat pengguna pengadilan. Alasan untuk ini adalah karena badan-badan peradilan, memonopoli pengambilan keputusan di tangan mereka serta adanya independensi kelembagaan, yang akhirnya berisiko tidak memberi saya masukan dari para pengguna layanan. Selama berabad-abad, di seluruh dunia, tiga keluhan utama yang telah terdengar dan masih terdengar sampai sekarang: proses beracara dimuka pengadilan terlalu lama, pengadilan-peradilan sulit diakses, dan hakim-hakimnya korup.

Dalam pandangan saya, keterlambatan, akses dan korupsi adalah tiga masalah sangat penting yang dihadapi oleh pengadilan atau lembaga peradilan mana pun. Itu keluhan paling umum dari para pengguna pengadilan di seluruh dunia. Dasar empiris untuk pernyataan ini dapat ditemukan dalam bab-bab tesis ini di Bagian 3 (keterlambatan), Bagian 4 (akses) dan Bagian 5 (integritas). Isu-isu ini juga berhubungan dengan tiga standar yang diletakkan dalam ketentuan-ketentuan tentang konvensi hak asasi manusia internasional mengenai pengadilan, yang dibahas dalam Bab 1.2. Dan dalam kaitan dengan organisasi, itu juga masalah-masalah yang dihadapi oleh organisasi-organisasi dalam kegiatan mereka: proses internal, interaksi dengan klien dan integritas organisasi. Akhirnya, ada pengakuan bahwa tiap masalah itu berhasil dipecahkan dengan teknologi informasi. Oleh sebab itu, penulis akan membahas peran informasi dalam proses-proses pengadilan menggunakan ketiga keluhan tersebut sebagai titik awal. Ini akan digunakan untuk menghasilkan beberapa pemahaman tentang peran informasi dalam proses-proses itu, dan bagaimana semua dapat ditingkatkan menggunakan TI. Pemahaman ini harus menyingkapkan cara-cara untuk mengurangi keluhan-keluhan dari pengguna.

Masalah dan pertanyaan untuk penelitian

Pertanyaan penelitian yang utama adalah bagaimana TI dapat mendukung upaya memecahkan masalah-masalah keterlambatan, akses dan integritas di pengadilan-pengadilan dan di badan-badan peradilan. Untuk pertanyaan penelitian utama ini, menemukan penelitian yang spesifik tidak mudah. Keahlian terorganisasi mengenai reformasi peradilan dan teknologi informasi hampir tidak ada. Teknologi dan karya organisasi-organisasi peradilan terkesan berada di dua dunia yang berbeda. Sumber informasi paling umum tentang subjek ini masing-masing memiliki sudut pandang dan masalah-masalah yang spesifik. Konsultansi, tenaga ahli dari luar yang disewa untuk membantu memecahkan masalah-masalah spesifik, membawa sudut pandang pemecahan masalahnya sendiri-sendiri. Karena alasan ini, pemecahan cenderung teknokratis dalam arti bahwa mereka memperlakukan subjeknya dari sudut pandang peningkatan proses teknis, atau dari sudut pandang teknologi itu sendiri. Penelitian akademis dapat memberikan sedikit kejelasan konseptual yang sangat dibutuhkan. Keterbatasannya adalah bahwa penelitian akademis sering tidak memiliki pengetahuan praktis yang memadai tentang bagaimana pengadilan bekerja dalam praktik yang sesungguhnya. Sebuah masalah lain adalah bahwa saat ini ada sebuah lembaga yang secara keseluruhan memiliki pengalaman praktis seputar teknologi informasi di pengadilan, tetapi lembaga itu tidak mudah diakses karena sangat tersebar.

Apabila digabung, semua sumber tadi dapat memberikan wawasan-wawasan yang cukup menarik. Kendati demikian, hanya ketika sumber-sumber ini digabungkan dan dikonfrontasikan secara bijak kita sungguh dapat meningkatkan pemahaman kita dengan wawasan-wawasan yang baru.

Hal ini menimbulkan beberapa tantangan metodologis yang menarik. Tantangan-tantangan yang utama adalah tentang penggunaan bahan empiris dan bagaimana menggunakannya, serta bagaimana menarik kesimpulan dari sumber-sumber yang ada dan sangat beragam. Berikutnya akan dibahas metodologi yang digunakan untuk membahas isu-isu ini.

Metodologi

Bagian ini mengemukakan pembahasan umum tentang metodologi yang digunakan dalam kajian ini. Pertimbangan-pertimbangan metodologis yang lebih terperinci disajikan dalam tiap bab yang relevan.

Pendekatan umum

Tiga masalah yang akan dibahas: keterlambatan, akses, dan integritas. Masing-masing ditelaah secara terpisah menggunakan pendekatan umum berikut.

Pertama, dalam tiap kasus, kepustakaan dan pendekatan teoretis yang sudah ada mengenai masalah yang ada ditelaah dan dianalisis untuk menemukan kerangka konseptual untuk langkah berikutnya.

Kemudian, menggunakan kerangka konseptual ini, untuk menelaah sumber-sumber penelitian empiris masalah tersebut. Pendekatan ini mengambil data dari sumber-sumber yang sangat beragam: sumber-sumber utama, misalnya statistik perkara pengadilan dan sumber-sumber kuantitatif yang lain; dan sumber kedua, seperti kajian sosiologi hukum dan risalah-risalah tentang proyek-proyek reformasi peradilan. Tujuannya adalah memperoleh pemahaman atas realitas praktis yang terkait dengan masalah yang akan dipecahkan.

Berikutnya, temuan-temuan dianalisis untuk mengidentifikasi aspek-aspek informatif masalah bersangkutan. Ini harus menghasilkan langkah-langkah perbaikan yang mungkin untuk masalah yang sedang ditangani.

Akhirnya, dikemukakan kesimpulan tentang peran teknologi informasi yang dapat dimanfaatkan untuk memecahkan atau setidaknya mengurangi masalah yang sedang ditangani. Teknologi yang dipakai harus sudah teruji, dan telah menunjukkan bahwa teknologi memiliki peluang untuk membantu organisasi peradilan menyadari adanya nilai-nilai yang lebih baik daripada sebelumnya.

Dalam pendekatan secara umum ini, setiap isu, menimbulkan permasalahannya sendiri dan perlu dilakukan pendekatan tersendiri

pula. Hal ini dilaksanakan dalam penelitian, karena sifat dasar dari isu yang dilibatkan.

Pendekatan umum kedua yang digunakan untuk telaahan adalah sumber-sumber empiris yang berbeda-beda, yang membatasi pendekatan dan cakupan dari isu yang akan diteliti.

Mempelajari lembaga-lembaga kehakiman dan pengadilan-pengadilan dalam perspektif internasional menghadirkan tantangan-tantangan khusus. Sistem-sistem hukum terus berkembang, banyak yang tertinggal dari perkembangan-perkembangan yang terjadi didunia, dikarenakan alasan-alasan politik yang terjadi di negara bersangkutan. Proses ini dan kebudayaan mereka dipengaruhi oleh lingkungan masing-masing dan oleh masalah-masalah yang mereka hadapi. Kejelasan konseptual spesifik yang diperlukan guna memenuhi tantangan ini dibahas di bagian berikut bab ini, dalam sebuah subbab yang membicarakan konsep-konsep pengadilan dan hal-hal terkait. Bersamaan dengan itu, pengadilan-pengadilan di seluruh dunia memiliki beberapa hal yang sama: peran mereka dalam sistem hukum dan kegiatan mereka dalam memutuskan tiap sengketa.

Bagaimanapun, tantangan yang paling penting berkaitan dengan bahan yang empirik. Pengalaman praktis tentang hukum acara di pengadilan dipunyai penulis. Penulis beranggapan ini sebuah unsur kunci dalam analisis hukum acara pengadilan. Tanpa landasan empiris, landasan yang berpijak pada praktik, nilai penelitian tentang pengadilan dan peradilan tidak akan maksimal. Sumber pertama penulis untuk pengalaman praktis adalah riwayat profesional penulis sendiri sebagai seorang hakim sejak tahun 1986. Sumber penulis berikutnya adalah kumpulan bahan-bahan yang telah terbentuk selama sekian tahun. Saya telah mengumpulkan banyak sumber dan bahan-bahan empiris. Di antaranya adalah dari penelitian penulis untuk Bank Dunia antara tahun 2003 dan 2007. Penelitian itu menjadi pokok bahasan dalam Bab 1.3. Yang lain adalah sumber-sumber sama seperti yang lazim digunakan oleh para pakar reformasi peradilan di Bank Dunia dan di tempat lain untuk karya mereka dalam mendukung

proyek-proyek reformasi peradilan. Ada pula pembahasan yang lebih terperinci tentang sumber-sumber itu di Bab 1.3. Hampir semua sumber penulis tersedia secara umum di Internet. Alamat web masing-masing disertakan dalam daftar rujukan. Bahan empiris yang penulis gunakan umumnya berguna untuk menerangkan sebuah argumen dan menjadikannya mudah dipahami oleh pembaca. Bahan tersebut biasanya tidak dimaksudkan untuk menguji sebuah hipotesis, atau membuktikan bahwa TI mendukung reformasi peradilan.

Sebuah tantangan lain di sini adalah penggunaan sumber-sumber yang berbeda dalam hal konsep dan pendekatan. Keragaman ini memunculkan pertanyaan tentang bagaimana konsep-konsep dapat diterjemahkan dari pendekatan satu ke yang lain. Salah satu solusi dalam hal ini adalah berusaha keras menyajikan konsep yang sejelas-jelasnya: dibahas pada akhir bab ini dengan beberapa definisi yang umum. Selain itu, berusaha menjawab pertanyaan ini secara umum tidak begitu bermanfaat. Oleh sebab itu, penjelasan penulis dalam tiap kasus akan diberikan dalam konteks terkait dengan pembuatannya.

Keterbatasan-keterbatasan pada cakupan kajian

Cakupan kajian ini adalah dukungan teknologi informasi untuk pengadilan dan lembaga kehakiman khususnya dalam masalah penundaan, akses, dan integritas. Penulis telah membatasi cakupan pada beberapa hal penting yang memerlukan klarifikasi.

Pembatasan pertama, adalah keputusan untuk tidak membahas manajemen pengadilan. Manajemen pengadilan juga sebuah bidang sangat relevan yang telah mengalami perubahan banyak akibat pengaruh TI. Kendati demikian, penulis sebagai seorang hakim tidak berpengalaman perihal manajemen pengadilan. Keahlian penulis adalah membuat pernyataan-pernyataan, bukan mengelola pengadilan. Keahlian saya tidak untuk membuat pernyataan-pernyataan tentang manajemen pengadilan. Oleh sebab itu, saya membatasi diri pada proses-proses peradilan.

Semua yang kompeten membahas perihal manajemen pengadilan di luar sana penulis persilakan mengangkat pena mereka dan menulis tentang manajemen pengadilan dalam kaitan dengan TI.

Pembatasan kedua, adalah meneliti tentang kasus-kasus dalam studi kasus-kasus. Kajian di sini hanya berkenaan dengan hukum perdata (sipil). Alasan pertama untuk pembatasan ini adalah bahwa studi kasus, khususnya yang terkait dengan keterlambatan perkara, dibangun berdasarkan karya penelitian terdahulu dalam bidang yang sama. Sebuah alasan lain sekali lagi adalah kurangnya keahlian penulis, terutama tentang hukum administrasi. Terlebih, dalam pengalaman penulis, membahas hukum administrasi dalam perspektif internasional sulit sekali karena aturan-aturan lembaga hukum ini begitu berbeda secara mendasar sehingga sulit melakukan perbandingan dan pengkajian terlepas dari konteks tersebut. Sedangkan untuk hukum pidana: Peradilan perkara-perkara pidana bekerja menggunakan rantai informasinya sendiri dengan polisi, kejaksaan, para pengacara, *probation services*, lembaga-lembaga bantuan untuk korban dan sebagainya. Rantai informasi ini memiliki dinamikanya sendiri. Bidang ini berhak mendapatkan perhatian lebih banyak daripada yang mampu saya berikan dalam kajian ini.

Akhirnya, studi ini tidak akan membahas hal-hal yang terkait dengan biaya. Memang, biaya adalah sebuah perspektif yang relevan sekali untuk masalah-masalah penundaan dan akses. TI disebut sebagai sebuah cara untuk mengurangi biaya. TI akan membuat proses penanganan perkara lebih murah. Saya belum menemukan bukti yang mendukung pernyataan tadi. Apakah biaya dapat dikurangi, dan karena itu meningkatkan akses ke keadilan, adalah sebuah pertanyaan penelitian yang menarik dan relevan. Pertanyaan-pertanyaan ini muncul beberapa kali selama penelitian dilakukan. Biaya muncul dalam kategori-kategori yang berbeda-beda: biaya bagi para pencari keadilan, biaya pengadilan, dan biaya untuk tiap prosedur. Kajian apakah masing-masing dipengaruhi oleh penggunaan form-form TI yang berbeda akan memerlukan perbandingan di antara semua itu sejalan dengan waktu.

Operasionalisasi macam-macam biaya yang berbeda untuk tujuan mempelajari dampak dukungan TI ternyata tidak memiliki kelayakan untuk dibahas, sekurangnya tidak dalam pendekatan yang perlu merambah begitu banyak perspektif lain. Karena itu juga akan mengalihkan penulis dari topik-topik lain, penulis memutuskan untuk tidak menyertakannya.

Memosisikan kajian ini

Kajian ini meneliti fenomena rumitnya teknologi informasi di pengadilan dan di lembaga kehakiman. Oleh sebab itu, sesuai sifat dasarnya ini perlu dilakukan kajian interdisipliner. Dalam pendekatannya, kajian ini menggunakan bermacam-macam metodologi dan sumber. Metodologi dan sumber yang dipakai diambil dari kajian-kajian ilmu informasi, ilmu politik, ilmu organisasi, dan sosiologi hukum. Sumber-sumber juga diambil dari informasi empiris yang berasal dari sumber-sumber yang lebih umum seperti statistik dan jajak pendapat. Kajian ini bermaksud menunjukkan bagaimana pendekatan-pendekatan terhadap semua disiplin itu memang perlu dilakukan, dan harus dipadukan, dalam rangka memahami fenomena rumitnya TI di pengadilan.

Panduan bagi pembaca

Dalam fikiran saya, kajian ini ditulis diperuntukan bagi beberapa kelompok calon pembaca:

- ~ Mereka yang berwenang dalam pembuatan kebijakan dan keputusan di lembaga kehakiman di seluruh dunia
- ~ Mereka yang secara khusus berwenang atas kebijakan TI dan untuk pengadilan-pengadilan
- ~ Mereka yang terlibat dalam reformasi peradilan di negara-negara berkembang.
- ~ Mereka yang terlibat dalam penelitian IT untuk pengadilan dan ilmu hukum secara umum

Bagian-bagian yang berbeda dalam kajian ini mungkin menarik bagi kelompok ahli yang berbeda sesuai dengan bidang keahliannya masing-masing.

Kajian ini disusun dalam 6 bagian dan 22 bab.

Bagian 1 merupakan kerangka dan informasi yang diperlukan untuk memahami bagian-bagian lain; dimulai dengan bab pengantar yang memperkenalkan penelitian ini. Bab 2 hingga 4 menyajikan bahan-bahan yang diperlukan untuk memahami yang selebihnya dalam kajian ini.

Bagian 2 menyajikan tinjauan sekilas tentang teknologi informasi yang tersedia di pengadilan, dan sebuah analisis tentang masalah-masalah yang paling sering dihadapi dalam penerapannya.

Berikutnya, ada tiga bagian yang masing-masing dimaksudkan untuk membahas tiga masalah yang diidentifikasi sebagai titik-titik awal penelitian terdiri atas:

- ~ Keterlambatan penyelesaian perkara (Bagian 3);
- ~ Akses ke keadilan (Bagian 4);
- ~ Integritas dan korupsi (Bagian 5).

Tiap bagian ini secara umum diorganisasikan dengan cara yang sama. *Pertama*, ada sebuah diskusi pengetahuan teoretis dasar tentang tiap masalah, dan bagaimana masalah itu dapat didiagnosis. Kemudian, masalah itu ditelaah dari sudut pandang empiris, diikuti dengan analisis terhadap aspek-aspek informasi masalah tersebut. Akhirnya, kita menarik kesimpulan tentang bagaimana penggunaan teknologi informasi dapat membantu mengatasi masalah yang dipertanyakan.

Bagian 3 berfokus pada keterlambatan penyelesaian perkara. Bab 1 membahas keterlambatan penyelesaian perkara sebagai sebuah masalah. Bab 2 mencermati penanganan perkara sebagai sebuah proses manajemen informasi. Bab 3 menganalisis peran peradilan secara terperinci.

Bagian 4 menelaah akses ke keadilan. Bab 1 menelaah konsep akses ke keadilan dan hambatan-hambatannya. Bab 2 menganalisis akses ke keadilan sebagai akses ke informasi. Bab 3 memandang akses ke keadilan dari perspektif akses ke pengadilan.

Bagian 5 menganalisis korupsi. Bab 1 mengembangkan sebuah kerangka teoretis untuk imparialitas hukum, integritas, dan korupsi. Bab 2 menelaah bukti empiris tentang korupsi di badan-badan peradilan dan di pengadilan.

Bagian 6 menyimpulkan kajian ini. Bab 1 meringkaskan temuan-temuan dalam kajian ini yang berkaitan dengan peran informasi dan teknologi informasi dalam reformasi peradilan. Bab 2 menggali apa saja yang dapat disumbangkan oleh penelitian dalam mengembangkan pengetahuan bagi badan-badan peradilan dan di pengadilan terkait dengan penerapan dan penggunaan TI.

Penelitian untuk kajian ini selesai pada 1 Juli 2009.

Bab 1.2 Kerangka Konseptual dan Terminologi

Bagian ini akan memperkenalkan definisi-definisi dan istilah-istilah yang digunakan selain kerangka normatif untuk pengadilan, badan-badan peradilan dan reformasi peradilan.

Pengadilan

Kata “pengadilan” (*court*), dalam makna hukum, dapat digunakan dengan arti sangat berbeda-beda. *Oxford Dictionary* mendefinisikan pengadilan sebagai sekumpulan orang kepada siapa perkara-perkara hukum disidangkan, juga tempat sejumlah orang berkumpul. *Wikipedia*, ensiklopedia online, mendefinisikan pengadilan sebagai sebuah forum publik resmi yang dibentuk oleh otoritas yang sah untuk mengadili perselisihan atau sengketa, dan menerapkan hukum perdata, perburuhan, administrasi, dan pidana berdasarkan undang-undang. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan pengadilan sebagai sebuah badan pemerintahan yang terdiri atas seorang hakim atau lebih yang duduk untuk mengadili sengketa dan menegakkan keadilan, juga sebagai hakim atau hakim-hakim yang menjabat di sebuah badan pemerintah.

Istilah pengadilan, yang berarti suatu pengadilan di bidang hukum, digunakan untuk seorang hakim tunggal atau suatu majelis hakim, yang mengadili seorang terdakwa dengan putusan tidak bersalah. Pengadilan seperti itu mungkin mengadili sebuah sengketa yang tertentu atau kategori-kategori sengketa tertentu. Kata pengadilan juga digunakan untuk organisasi hakim-hakim ini, majelis, dan staf mereka di suatu tempat seperti: New York Midtown Court.

Kecuali disebutkan berbeda, istilah “pengadilan” di sini digunakan terutama sebagai *organisasi yang meliputi hakim-hakim perorangan, panel dan juri, panitera serta staf dukungan logistik mereka*. Penggunaan istilah pengadilan ini meliputi semua badan yang membuat keputusan-keputusan: pengadilan, hakim-hakim, dan para juri. Penggunaan istilah pengadilan ini tidak mencakup bentuk-bentuk lain seperti untuk penyelesaian sengketa, penyelesaian konflik secara adat atau peradilan tradisional.

Badan Peradilan

Sebuah konsep lain dalam konteks ini adalah konsep tentang kehakiman (*judiciary*). Terdapat beberapa sistem yang membedakan antara kekuasaan negara yang menjalankan fungsi peradilan, dari dengan badan-badan eksekutif dan legislatif. Dalam beberapa konteks, ungkapan “badan peradilan” juga digunakan untuk organisasi pengadilan-pengadilan secara nasional. Karena kajian ini berfokus pada reformasi dalam makna mengubah organisasi serta proses-prosesnya, istilah kehakiman digunakan untuk memberi arti *sebagai cabang yudisial dari pemerintahan, yang mencakup semua badan-badan peradilan nasional*.

Kerangka Normatif

Subbab ini membahas kerangka normatif untuk pengadilan sebagaimana yang ditetapkan pengaturannya dalam instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional. Instrumen-instrumen ini juga mengadili hal-hal lain selain menawarkan sebuah kerangka kerja untuk pengadilan. Kendati demikian, karena lembaga-lembaga dan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan administrasi berlakunya bervariasi, instrumen-instrumen hak asasi internasional bertindak sebagai sebuah standar tunggal yang berlaku untuk semuanya.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948¹⁾ menetapkan bahwa semua orang berhak atas persamaan untuk didengarkan secara jujur dan terbuka oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak, dalam penentuan hak-hak serta kewajibannya dan ketika menghadapi kejahatan yang didakwakan kepadanya.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) atau Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 14, menegaskan pernyataan ini dengan mengatakan bahwa setiap orang berhak untuk disidangkan secara adil dan terbuka oleh sebuah pengadilan yang kompeten, independen dan tidak berpihak yang diatur berdasarkan undang-undang. Demikian pula, yang diatur oleh perjanjian-perjanjian hak asasi manusia regional. Semua konvensi ini memberikan kepada setiap orang hak untuk mendapatkan hakim dan pengadilan yang tidak berpihak. ICCPR menetapkan bahwa dalam perkara dakwaan pidana, perkara harus digelar oleh pengadilan tanpa penundaan yang tidak semestinya.

Piagam Afrika untuk Hak Asasi Manusia, Pasal 7, menetapkan bahwa setiap orang akan memiliki hak untuk disidangkan, termasuk hak untuk diadili dalam waktu yang wajar.

Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 8, menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk disidangkan dengan jaminan yang sepantasnya dan dalam waktu yang wajar.

Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia (ECHR), Pasal 6, memberi kepada setiap orang di negara-negara anggota Dewan Eropa hak untuk disidangkan secara adil dan terbuka oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak, dalam waktu yang wajar. Pengadilan-pengadilan di negara Masyarakat Eropa, mengakui ECHR sebagai sumber utamanya Pasal 6 dalam mempertimbangkan isu-isu yang berkaitan dengan waktu yang wajar. Pasal 6 juga direfleksikan dalam Pasal 47 Piagam Hak-hak Dasar Uni Eropa, yang memberi kepada setiap orang hak untuk didengarkan secara adil dan terbuka dalam waktu yang memadai oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak yang telah dibentuk berdasarkan undang-undang.²⁾

Dalam kerangka ini, aturan-aturan prosedural atau perundang-undangan yang mengatur cara penyelenggaraan sebuah sidang (ini meliputi semua proses perkara yang dilakukan oleh pengadilan) harus secara nalar menjamin kesesuaian dengan nilai-nilai dalam Deklarasi-deklarasi dan Konvensi-konvensi itu.

Karena sebagian besar negara menganut salah satu atau beberapa instrumen yang disebutkan di atas, kerangka normatif seperti yang disebutkan mengikat badan-badan peradilan dan pengadilan di negara-negara tersebut secara langsung atau tak langsung.

Ada dua konsep yang perlu mendapatkan perhatian khusus: independensi dan imparsialitas. Adalah lazim bila memandang independensi sebagai nilai pertama sebuah badan peradilan. Kendati begitu, tidak demikian cara kajian ini mendekati konsep tersebut. Dari sudut pandang seorang pengguna pengadilan, imparsialitas atau ketakberpihakan adalah nilai utama untuk badan-badan peradilan. Dalam rangka mengamankan imparsialitas, badan-badan peradilan perlu independen secara kelembagaan. Oleh sebab itu, independensi adalah sebuah pengaturan kelembagaan untuk menopang nilai imparsialitas. Jadi, badan-badan peradilan memerlukan independensi agar dapat menangani perkara-perkara secara tidak berpihak, berdasarkan fakta dan sesuai dengan undang-undang. Untuk pembahasan imparsialitas di Bagian 5, perbedaan antara independensi *de facto* dan independensi *de jure* merupakan sesuatu yang relevan. Independensi peradilan *de jure* (legal, konstitusional) dapat diturunkan dari melihat pengaturan legal-formal. Independensi *de facto* (aktual, praktis) adalah independensi yang secara faktual dinikmati oleh hakim, misalnya, berkat tingkat pengaruh keputusan-keputusan mereka terhadap perilaku pemerintah (Feld p. 3).

Box 1 Instrumen-instrumen Hak Asasi Manusia**Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia**

10 Desember 1948, Resolusi Sidang Umum No. 217A(III), PBB. Dok. A/3:

Pasal 10

Setiap orang berhak atas persamaan penuh untuk didengarkan secara jujur dan terbuka oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak, dalam penentuan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan atas dakwaan kejahatan yang dikenakan kepadanya.

Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR)

16 Desember 1966, Resolusi Sidang Umum No. 2200A (XXI), PBB Doc.A/6316:

Pasal 14

1. Setiap orang kedudukannya harus sama di hadapan pengadilan. Dalam penentuan dakwaan pidana apa pun yang dikenakan kepadanya, atau atas hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dalam sebuah gugatan perdata, setiap orang berhak untuk disidangkan dengan jujur dan terbuka, oleh sebuah pengadilan yang kompeten, independen, dan tidak memihak yang dibentuk oleh undang-undang. Pers dan masyarakat umum boleh dilarang menghadiri seluruh atau sebagian proses peradilan demi alasan moral, ketertiban umum, atau keamanan nasional dalam sebuah masyarakat yang demokratis, atau ketika kepentingan kehidupan pribadi pihak-pihak yang perlu disertakan, atau sampai ke tingkat yang sangat diperlukan dalam pandangan pengadilan dalam situasi-situasi khusus ketika publisitas akan merugikan asas keadilan; tetapi keputusan apa pun yang dikeluarkan dalam sebuah perkara pidana atau dalam sebuah gugatan perdata harus dipublikasikan kecuali ketika kepentingan mereka yang masih di bawah umur mengharuskan sebaliknya atau ketika proses peradilan terkait dengan sengketa hak pengasuhan oleh ibu atau perwalian anak-anak.

Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia

27 Juni 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 21 I.L.M. 58 (1982)

Pasal 7

Setiap orang akan memiliki hak untuk didengarkan alasannya. Ini meliputi:

- Hak untuk naik banding ke lembaga nasional yang kompeten untuk melawan tindak pelanggaran terhadap hak-hak dasarnya sebagaimana diakui dan dijamin oleh konvensi, undang-undang, regulasi, dan hukum adat yang berlaku;
- Hak atas praduga tak bersalah sampai terbukti bersalah oleh sebuah pengadilan yang kompeten;
- Hak untuk membela diri, termasuk hak untuk dibela oleh seorang pengacara pilihannya sendiri;
- Hak untuk diadili dalam waktu yang wajar oleh sebuah pengadilan yang tidak berpihak.

Konvensi Amerika untuk Hak Asasi Manusia

Diterapkan pada Konferensi Khusus Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia, San José, Costa Rica, 22 November 1969:

Pasal 8***Hak atas Peradilan yang Jujur***

1. Setiap orang memiliki hak untuk disidangkan, dengan jaminan yang sesuai dan dalam waktu yang wajar, oleh sebuah pengadilan yang kompeten, independen, dan tidak berpihak, yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang, dalam pemeriksaan bukti tambahan untuk tuduhan bersifat pidana yang dikenakan terhadapnya atau penentuan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dalam perkara perdata, ketenagakerjaan, keuangan, atau pun perkara lain.

Konvensi Eropa untuk Hak Asasi Manusia (ECHR)

Roma, 4.XI.1950

Pasal 6***Hak atas peradilan yang jujur***

1. Dalam penentuan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perdatanya atau dakwaan pidana lain apa pun yang diterapkan

kepadanya, setiap orang berhak untuk disidangkan secara jujur dan terbuka dalam waktu yang wajar oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak yang dibentuk sesuai undang-undang. Vonis harus diumumkan secara terbuka tetapi pers dan masyarakat umum boleh tidak disertakan dalam seluruh atau sebagian proses persidangan demi kepentingan moral, ketertiban umum atau keamanan nasional di sebuah masyarakat demokratis, ketika kepentingan anak-anak di bawah umur atau perlindungan atas kehidupan pribadi para pihak mengharuskan demikian, atau sampai ke tingkat yang diperlukan secara tegas menurut pandangan pengadilan dalam situasi-situasi khusus ketika publisitas akan merusak asas keadilan.

Piagam Uni Eropa tentang Hak-hak Dasar

2000/C 364/01

Pasal 47

Hak untuk pemulihan yang efektif dan untuk pengadilan yang jujur. Setiap orang dengan hak-hak dan kebebasan yang dijamin oleh hukum dalam Uni yang dilanggar memiliki hak untuk mendapatkan pemulihan yang efektif di depan sebuah pengadilan yang bersesuaian dengan kondisi-kondisi yang dijelaskan dalam Pasal ini.

Setiap orang berhak atas gelar perkara yang jujur dan terbuka dalam waktu yang wajar oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak berpihak yang telah dibentuk berdasarkan undang-undang.

Setiap orang akan mempunyai kemungkinan untuk didampingi, dibela dan diwakili (oleh penasihat hukum).

Bantuan hukum akan disediakan bagi mereka yang tidak memiliki sumber daya memadai sejauh bantuan tersebut diperlukan guna menjamin akses yang efektif ke keadilan.

Reformasi Peradilan

Reformasi atau pembaruan berarti membuat perubahan-perubahan (tentang sesuatu) agar menjadi lebih baik (*Oxford English Dictionary*). Reformasi dapat terdiri atas pemecahan masalah-masalah, meningkatkan kinerja, dan penyadaran terhadap nilai-nilai. Munculnya masalah mengisyaratkan kekurangan dalam mewujudkan nilai-nilai. Meningkatkan kinerja menuntut terwujudnya nilai-nilai secara penuh. Nilai-nilai yang diharapkan untuk diciptakan oleh badan-badan peradilan dapat ditemukan dalam konvensi-konvensi hak asasi manusia: kejujuran, tepat waktu, ketakberpihakan, dan independensi. Keterlambatan perkara adalah sebuah masalah sehingga bertentangan dengan norma, dan tidak mewujudkan nilai ketepatan waktu. Mengurangi penundaan perkara menyiratkan pewujudan nilai ketepatan waktu secara lebih penuh. Korupsi adalah sebuah masalah karena merupakan sebuah pelanggaran terhadap norma-norma kejujuran dan ketakberpihakan. Nilai-nilai kejujuran dan ketakberpihakan terwujud secara lebih penuh apabila korupsi dikurangi. Akses hanya dibahas sebagian dalam konvensi-konvensi itu, menjadikannya sebuah masalah yang secara konsep lebih rumit. Dalam konvensi-konvensi, akses dimaknai sebagai akses ke pengadilan. Akses ke keadilan adalah konsep lebih luas yang meliputi lebih dari sekadar akses ke pengadilan. Ini mengundang beberapa masalah tertentu, yang dibahas dalam bab-bab mengenai akses di Bagian 4 kajian ini. Semua kegiatan yang dijelaskan di sini menggambarkan beberapa bentuk reformasi peradilan.

Peningkatan dan Inovasi

Dalam bidang reformasi atau reformasi, istilah peningkatan dimaksudkan untuk memperbaiki proses-proses yang sudah ada. Inovasi adalah istilah yang dimaksudkan untuk pengembangan proses-proses dan layanan-layanan baru yang tidak ada sebelumnya. Karena itu, menyelenggarakan gelar perkara lebih cepat adalah sebuah perbaikan atau peningkatan, sedangkan pemecahan perselisihan secara *online*, bagi kebanyakan badan peradilan akan menjadi sebuah inovasi.

Efisiensi

Kadang-kadang, reformasi peradilan dipahami sebagai peningkatan efisiensi pengadilan. Efisiensi, tepatnya, adalah hubungan antara masukan (sumber daya, misalnya hakim-hakim, pendanaan) dan keluaran (terutama keputusan-keputusan): berapa banyak dana, hakim, dan sebagainya, yang diperlukan untuk memproses dan memutuskan sejumlah perkara tertentu. Memproses perkara lebih banyak dengan jumlah hakim yang sama atau besar pendanaan yang sama dengan demikian akan sama dengan meningkatkan efisiensi. Karena biaya tidak disertakan dalam cakupannya, sebagaimana diterangkan di atas, efisiensi tidak akan menjadi fokus utama kajian ini.

Reformasi ala Barat

Kerangka kerja normatif memunculkan sebuah masalah lain yang perlu dibahas.

Diskusi ini dimulai dengan pertanyaan, apakah rujukan konvensi-konvensi hak asasi internasional merupakan perspektif Barat satu-satunya mengenai pengadilan dan badan peradilan, diikuti dengan pertanyaan: Apakah kajian ini secara unik mengedepankan konsep Barat untuk reformasi peradilan? Ini pertanyaan-pertanyaan yang muncul lebih dari sekali dalam kegiatan konsultatif penulis bagi badan-badan peradilan di negara-negara berkembang. Jawabnya hadir dalam dua bagian. *Jawaban pertama*, adalah bahwa konvensi-konvensi hak asasi manusia internasional berlaku bagi semua negara yang ikut menandatangani konvensi-konvensi itu. Hanya sedikit sekali yang tidak menandatangani. *Jawaban Kedua*, adalah bahwa kajian ini bertujuan menyediakan landasan pemikiran yang barangkali berguna dalam mewujudkan nilai-nilai yang diatur dalam konvensi-konvensi tersebut, bagi sistem-sistem legal, badan-badan peradilan, dan pengadilan-pengadilan yang memilih konvensi-konvensi hak asasi manusia internasional tersebut sebagai acuan.

Sistem dan Struktur

Sistem-sistem pengadilan telah berkembang selama berabad-abad, dalam konteks politik, ekonomi, dan sosialnya masing-masing.

Sistem-sistem pengadilan yang dihasilkan sangat bervariasi. Studi ini menggunakan sebuah gagasan sangat umum tentang sistem pengadilan, mengakui bahwa sistem-sistem, dalam praktik, mungkin sangat berbeda. Dalam tipe pengadilan ideal yang digunakan dalam kajian ini, sistem-sistem pengadilan memiliki sebuah struktur tiga tingkat. Pengadilan tingkat pertama (*first-tier court* atau *first instance court*) memutuskan perkara-perkara berdasarkan fakta-fakta dan undang-undang. Pengadilan tingkat kedua (*second-tier court*) atau pengadilan banding membahas perkara-perkara yang telah diputuskan oleh pengadilan tingkat pertama berdasarkan undang-undang, dan berdasarkan fakta-fakta kecuali perundang-undangan melarangnya. Pengadilan tingkat ketiga, pengadilan tingkat terakhir memutuskan perkara-perkara yang diperiksa oleh pengadilan-pengadilan banding berdasarkan undang-undang. Tujuannya adalah melindungi kesatuan hukum.

Sistem pengadilan selalu merupakan hasil proses-proses politik dan sejarah yang kompleks. Oleh sebab itu, sistem pengadilan tidak pernah menyerupai gambaran di atas sepenuhnya. Tidak semua sistem mempunyai pengadilan tingkat kedua. Dalam beberapa sistem, pengadilan tingkat kedua hanya terdiri atas sebuah pengadilan banding. Ada sistem yang mempunyai pengadilan tingkat keempat dalam bentuk pengadilan konstitusi. Ada pengadilan tingkat ketiga yang hanya menyidangkan jenis-jenis perkara tertentu, misalnya pelanggaran hak asasi manusia atau perkara-perkara melawan pejabat-pejabat publik tingkat tinggi, dengan peran seperti pengadilan tingkat pertama.

Peran

Peran lembaga kehakiman dan pengadilan juga perlu didefinisikan di bagian awal kajian ini. Peran adalah fungsi seseorang atau sesuatu dalam sebuah situasi tertentu, demikian menurut *Oxford Dictionary*. Tidak ada peran tunggal satu pun yang dipenuhi oleh pengadilan dan lembaga kehakiman. Peran yang umum bergantung kepada situasi atau, dalam kasus sebuah kajian, bergantung kepada perspektif pembahasan. Tentang peran badan peradilan banyak perspektif yang berbeda-beda.

Para pencari keadilan memiliki pandangan-pandangan yang berbeda tergantung pada perspektif khusus mereka. Para pencari keadilan dapat dipandang sebagai mereka yang mewajibkan pengadilan menghasilkan nilai. Dari perspektif para pencari keadilan, peran badan atau lembaga peradilan dapat dipandang sebagai sesuatu yang menawarkan perlindungan hukum yang nyata kepada setiap orang, memberikan jaminan bahwa hukum tidak akan bertindak melebihi batas-batas yang telah ditetapkan. Di Inggris, 73% responden pada survei *Paths to Justice* setuju atau sangat setuju dengan pernyataan bahwa pengadilan adalah sebuah cara yang paling tepat bagi kebanyakan orang untuk menuntut hak-hak mereka. (Genn hlm. 227). Di Negeri Belanda, 68,8% responden dalam survei *Dispute Resolution Delta* setuju atau setuju sekali dengan pernyataan yang sama (Van Velthoven 2004, hlm. 173).

Hakim-hakim berbeda cara dalam memandang peran mereka. Berikut sebuah contoh untuk menerangkan poin ini. Hakim-hakim di Belanda pernah disurvei oleh *Nederlands Juristenblad* (Mingguan Hukum Belanda) pada tahun 2001 (NJB 2001, p. 1930). Ketika diminta memeringkat enam tugas pengadilan dan hakim berdasarkan urutan kepentingan, sebagian besar menjawab bahwa memberikan bantuan kepada penggugat ada di peringkat pertama, sedangkan memutus perselisihan hukum dan memecahkan konflik berturut-turut menduduki peringkat kedua dan ketiga. Hanya anggota-anggota Mahkamah Agung secara aktif memandang pengembangan hukum sebagai tugas mereka yang paling penting. Hakim-hakim pengadilan tingkat pertama memandang memecahkan perselisihan sebagai peran yang mereka emban. Peran melindungi kesatuan sistem hukum ada di mata para hakim di pengadilan tingkat akhir. Bagaimana para hakim memandang peran mereka juga akan berhubungan dengan kebudayaan mereka.

Dari *sudut pandang hukum*, berdasarkan asas supremasi hukum, peran pengadilan adalah seperti yang digariskan oleh undang-undang. Di beberapa negara, pengadilan menjalankan peran-peran yang tidak akan dipandang sebagai tugas peradilan di negara-negara lain.

Di Amerika Serikat, pengadilan tidak hanya mengakhiri perkawinan, mereka juga dapat mengesahkannya. Di Amerika Serikat, peradilan perdamaian menjalankan peran ini. Di beberapa negara di Eropa Tengah, pengadilan melayani pencatatan benda-benda berwujud yang tidak bergerak, dan/atau benda-benda milik perusahaan. Peran itu tidak akan dipandang sebagai peran pokok peradilan di kebanyakan sistem dengan pola pikir demikian. Meskipun begitu, apabila menurut undang-undang telah ditentukan bahwa bagian peran suatu badan peradilan adalah melayani pencatatan, maka peran tersebut merupakan bagian yang sah dari suatu lembaga peradilan.

Pakar-pakar *sosiologi hukum* telah berdebat tentang sifat dasar peran lembaga peradilan dalam masyarakat sepanjang keberadaan profesi mereka. Seperti dalam setiap disiplin, ada aliran-aliran dengan pendekatan-pendekatan dan keyakinan-keyakinan yang berbeda-beda. Dalam hal ini, aliran-aliran pemikiran tersebut tidak begitu relevan untuk kajian ini. Dalam perspektif sosiologi, kebanyakan penulis yang mengamati pengadilan memandang proses penyelesaian perselisihan sebagai titik pusat proses peradilan (Cotterrell hlm. 212). Dalam sudut pandang kebanyakan ahli sosiologi, keputusan-keputusan pengadilan, sama dengan penyelesaian perselisihan maupun desakan untuk melaksanakan aturan secara normatif. Ketika memutuskan sebuah perkara perorangan, pengadilan juga ikut menegaskan aturan normatif dalam pengertian yang lebih umum. Sebagai contoh: pengadilan pidana menangani perkara-perkara yang menghukum pelanggaran norma (*transgresi*), tetapi peran mereka yang lebih umum adalah menegaskan norma-norma sebagai pencegahan agar pelanggaran norma tidak terjadi lagi. Saya ingin menambahkan bahwa transgresi dapat diganjar dua kali lipat: pertama karena pelanggaran terhadap undang-undang pidana yang nyata, tetapi juga karena hukuman atas pelanggaran itu oleh mereka yang berada di luar sistem peradilan. Ini bentuk perlindungan hukum konkret bagi mereka yang dituduh telah melanggar hukum. Dalam perspektif sosiologi, perlindungan hukum konkret juga dipengaruhi oleh bagaimana kedua pihak mendapatkan gelar perkara yang jujur.

Jika salah satu pihak harus menerima akibat-akibat negatif dari sebuah keputusan pengadilan, penting agar mereka mendapatkan kesempatan untuk memengaruhi keputusan itu (“*their day in court*”). Gelar perkara yang jujur pada gilirannya mengesahkan penegakan keputusan-keputusan.

Dari sudut pandang *masyarakat*, akibat umum peran pengadilan dalam menegakkan norma-norma dalam interaksi yang bebas konflik dan pada penyelesaian perselisihan oleh individu-individu itu sendiri adalah jauh lebih penting daripada akibat spesifik dalam kasus perselisihan yang diselesaikan oleh pengadilan (Galanter 1983a, hlm. 125; Griffiths, hlm. 129). Karena itu, akibat umum ini juga salah satu produk pengadilan. Akibat umum inilah yang membedakan pengadilan dari pabrik sepeda, (Griffiths, hlm. 129). Ungkapan lebih umum untuk menggambarkan peran ini adalah perlindungan hukum abstrak (*abstract legal protection*). Itu dihasilkan semata-mata karena kenyataan bahwa lembaga kehakiman atau lembaga peradilan itu ada, dan karena kenyataan bahwa lembaga itu dapat diakses kapan pun dibutuhkan. Pelindungan hukum konkret yang efektif dan efisien sama dengan memperkuat pelindungan hukum abstrak. Pelindungan hukum abstrak juga disebut “fungsi bayangan hukum” (*the shadow function of the law*) (Galanter 1983a, hlm. 122).

Proses utama pengadilan yang bersifat administratif adalah menangani perkara-perkara yang diberkaskan atau didaftarkan. Ini meliputi segala yang diperbuat oleh sebuah pengadilan untuk menangani perkara melalui sistem pengadilan, dari pemberkasan sebuah perkara sampai mengarsipkan keputusan-keputusan dan menjamin pelaksanaan keputusan-keputusan itu. *Manajemen* perkara menjamin bahwa dalam perkara-perkara yang diberkaskan, keadilan dijalankan dengan semestinya. Peran ini berurusan dengan tiap perkara dan juga dengan kumpulan perkara. Manajemen perkara menyiratkan perhatian terhadap ketepatan waktu.

Kajian ini mencakup semua peran yang dibahas di atas.

Bab 1.3 Sumber-Sumber

Studi empiris tentang fenomena sosial dibangun berdasarkan bahan-bahan empiris yang tersedia. Sumber-sumber bahan empiris yang spesifik untuk tiap masalah di sini akan disuguhkan dalam bab-bab yang berturutan. Bab ini membahas indikator-indikator dan indeks-indeks yang digunakan di seluruh kajian untuk membandingkan negara-negara. Bab ini juga menampilkan pengalaman empiris dari penulis sendiri: kajian yang penulis lakukan untuk menelaah sistem-sistem peradilan di negara-negara berkembang.

Indikator dan Database

Subbab ini menyajikan konsep indikator-indikator dan indeks-indeks pokok yang digunakan oleh kajian ini untuk membandingkan negara-negara dan sistem-sistem mereka.

Indikator-indikator

Berbagai organisasi menggunakan definisi-definisi yang berbeda untuk indikator sesuai dengan kegiatan dan tujuan masing-masing. *Vera Institute of Justice* telah membuat sebuah panduan untuk membangun indikator-indikator kinerja. Panduan itu menjelaskan daftar sejumlah definisi (Vera 2003 hlm. 2):

Indikator adalah sesuatu yang dapat dilihat, dialami, atau dituliskan. Indikator adalah tanda bahwa sesuatu itu ada, telah terjadi, atau telah berubah. Definisi yang agak lugas ini digunakan oleh *Performance Assessment Resource Center* (PARC), yang berbasis di Birmingham, Inggris.

Indikator adalah sebuah ukuran statistik langsung dan sah yang memantau tingkat-tingkat dan perubahan-perubahan yang sejalan dengan waktu dalam kaitannya dengan masalah-masalah sosial yang mendasar. Definisi ini berasal dari *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD 1976).

Indikator adalah sepenggal informasi yang penting untuk tujuan yang harus diraih. Definisi ini berasal dari *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (Washington, DC; U.S. Agency for International Development 1998).

Bank Dunia tidak memiliki definisi yang tunggal untuk indikator. Berikut ini salah satu dari Indikator Sektor Peradilan Bank Dunia:

Indikator adalah informasi (yang) dapat digunakan ... untuk menguji kinerja dan membantu dalam merencanakan masa mendatang.

Indikator dapat dibangun untuk mencerminkan sebuah keadaan atau sebuah kejadian dan untuk mengukur perubahan, misalnya kemajuan menuju sebuah tujuan. Tujuan dapat bersifat antara, misalnya meningkatkan jumlah perkara yang selesai ditangani, atau sebuah tujuan yang merangkum banyak hal sekaligus, misalnya menjamin akses yang sama untuk mendapatkan keadilan. Indikator juga digunakan dalam menyusun indeks atau membandingkan aspek-aspek tertentu di antara sejumlah negara atau sistem.

Indeks

Indeks utama yang saya gunakan sebagai sumber pembandingan kuantitatif di antara negara-negara dan sistem-sistem masing-masing disajikan dalam subbab ini. Daftar itu akan memuat indeks-indeks, dan untuk masing-masing kita akan membahas:

- Data apa yang mereka kumpulkan;
- Bagaimana cara mereka mengumpulkan; dan
- Apa yang dapat diceritakan oleh data itu.
- Apa keterbatasan-keterbatasan untuk masing-masing.

Semua indeks itu berfungsi menyediakan ringkasan-ringkasan dan pembandingan-pembandingan antarnegara. Indeks-indeks itu dipakai oleh para ahli untuk semua tujuan tadi, selain untuk tujuan penelitian. Secara sendiri-sendiri, mereka tidak cocok untuk memberikan diagnosis tentang sistem yang akan digunakan sebagai landasan untuk sebuah program reformasi.

World Governance Indicators (WGI)

WGI adalah pangkalan data paling lengkap tentang manajemen lembaga-lembaga publik di dunia.

Indikator ini dikembangkan oleh World Bank Institute dan kelompok DEC di lingkungan Bank Dunia. WGI diterbitkan setiap tahun. WGI menghimpun data dari banyak sumber. Data dikelompokkan ke dalam enam kategori, semua menjelaskan suatu aspek penting dalam sistem politik sebuah negara: suara dan akuntabilitas, stabilitas politik dan tidak adanya kekerasan, keefektifan pemerintahan, kualitas perundang-undangannya, tertib hukum, dan pengendalian korupsinya. Kategori yang paling relevan untuk melakukan kajian tentang hakim dan pengadilan adalah indikator tertib hukum (*Rule of Law indicator*). Data untuk tertib hukum ini mengukur kualitas yang dirasakan dari penegakan perjanjian (*contract enforcement*), kualitas kepolisian dan pengadilan serta kecenderungan untuk tindak kejahatan dan kekerasan. Indikator menghimpun data tentang penegakan perjanjian, kualitas kepolisian dan pengadilan serta kejadian kejahatan dan kekerasan dari 24 sumber (World Bank 2007b). Indikator ini membuat persentase peringkat untuk lebih dari 200 negara. Peringkat-peringkat itu tidak *actionable*. Artinya, tidak ada bukti dari peringkat-peringkat itu tentang apa yang dapat diperbuat oleh sebuah negara untuk meningkatkan kinerjanya dan kemudian memengaruhi peringkatnya. Database WGI adalah kumpulan data yang paling diperdebatkan di dunia. Bahkan, para pengritiknya menilainya sebagai seperangkat indikator tentang pemerintahan yang disusun secara paling cermat (Arndt hlm. 49). Kritik yang utama berfokus pada metodologi: kurangnya transparansi akibat kenyataan bahwa indikator-indikator itu didasarkan pada data yang dihimpun dari sumber-sumber data lain, dan oleh sebab itu hasilnya sulit diperiksa kebenarannya (Arndt hlm. 66). Kesulitan ini, kata para pengritik, diperparah oleh kenyataan bahwa sebagian sumber itu juga himpunan data, dan salah satu sumber yang dipakai adalah indikator-indikator WGI sendiri. Jadi, agregasi sirkular itu membuat timbulnya hasil yang tidak dapat dikendalikan. Para penyusun WGI mengakui ada keterbatasan perihal yang dapat dicapai dengan data lintas-negara yang sangat *aggregated* macam ini (Kaufmann 2007 hlm. 2). Namun, mereka tetap berpendapat bahwa WGI dapat berfungsi untuk menyediakan

bagi tiap negara seperangkat indikator tentang pemerintahan yang dapat dimonitor dan dipergunakan sebagai alat ukur bagi mereka sendiri serta menjadi pembanding dengan negara-negara lain sepanjang waktu. Akan tetapi, mengingat keterbatasan-keterbatasannya, tipe data seperti ini tidak dapat menggantikan diagnostik-diagnostik pemerintahan yang mendalam dan spesifik untuk suatu negara sebagai basis untuk konsultasi kebijakan guna memperbaiki tata pemerintahan di sebuah negara tertentu. Indikator ini sebaiknya dipandang sebagai alat pelengkap.

Dalam studi ini, WGI digunakan dalam bab-bab tentang integritas dan korupsi untuk membandingkan tata pemerintahan dan tingkat-tingkat pembangunan kelembagaan.

Doing Business (DB) database

DB database mengumpulkan informasi tentang iklim dunia usaha di sejumlah negara di seluruh dunia yang jumlahnya bertambah setiap tahun, dari informan-informan yang membuat laporan tiap tahun tentang sejumlah topik. Database ini merupakan produk staf *International Finance Corporation* yang bernaung di bawah Bank Dunia. Metodologi *Doing Business* (World Bank 2008a) adalah menjadi sebuah alat untuk mengumpulkan dan membandingkan data dan informasi tentang iklim dunia usaha di sebagian besar negara di dunia. *Doing Business* memiliki jaringan informan di semua negara yang ikut berpartisipasi. Pada 2008, 180 negara berpartisipasi dalam penghimpunan data. Proses *Doing Business* berjalan sebagai berikut: Setiap tahun, lembaga ini meminta informan-informannya di semua negara anggota untuk memberikan informasi tentang kinerja sejumlah lembaga yang relevan dengan kegiatan usaha, misalnya kantor pajak, bea cukai, termasuk sistem penegakan keadilan. Pendekatannya dikritik karena tidak memperhitungkan manfaat regulasi, tetapi hanya mengukur beban-beban yang terjadi karenanya (World Bank 2008b hlm. 6). Kritik besar yang lain adalah kurangnya transparansi soal informan-informannya dan sumber-sumber yang mereka gunakan (World Bank 2008b, hlm. 54). Keberatan saya sendiri terutama terkait dengan kualitas representatifnya.

DB hanya menggunakan satu cara pandang terkait dengan penegakan perjanjian: dengan sebuah prosedur pengadilan adversarial yang meliputi pemeriksaan saksi. Sebagaimana akan kita lihat di Bagian 3, prosedur ini digunakan hanya pada sebagian sangat kecil situasi penegakan perjanjian. Oleh sebab itu, informasi ini tidak selalu relevan bagi kalangan dunia usaha yang sedang mencari iklim menguntungkan untuk usaha mereka.

Topik paling relevan untuk kajian tentang pengadilan adalah Penegakan Perjanjian (*Enforcing Contracts*). Bagian ini menguraikan sejumlah langkah yang diperlukan, waktu yang digunakan, dan biaya yang dikeluarkan untuk penegakan perjanjian. Dalam kaitan dengan penegakan perjanjian, pengacara-pengacara di semua negara yang berpartisipasi diminta menyediakan taksiran masing-masing dalam menyelesaikan sebuah perkara dibidang penegakan perjanjian dagang: waktu disposisi, biaya dan jumlah langkah yang perlu diambil. Salah satu keberatan terhadap metodologi penggunaan informan adalah bahwa kecermatan data sulit dipastikan ketika data lain tidak tersedia. Sebagai contoh, data tentang Belanda dapat diperiksa menggunakan statistik pengadilan yang sesungguhnya. Apabila statistik seperti itu tidak ada atau tidak tersedia, pemeriksaan tidak dapat dilakukan. Apakah itu menjadi masalah atau tidak bergantung kepada untuk apa data tersebut digunakan. Menetapkan apakah waktu disposisi yang diberikan bersesuaian dengan standar merupakan satu cara pemanfaatan hasil DB. Jika taksiran rata-rata untuk waktu disposisi dari DB masih sesuai dengan standar yang berlaku, data itu barangkali cukup bagus untuk maksud ini. Untuk tujuan-tujuan lain, data itu mungkin tidak cukup cermat.

Seperti dengan WGI, DB menyediakan sebuah pendekatan untuk membandingkan kinerja dengan negara-negara lain. Berlawanan dengan WGI, hasil-hasilnya sangat dapat dilaksanakan karena DB berfokus pada aspek-aspek yang terdefinisi dengan baik seputar kinerja yang relevan dengan iklim bisnis. Perlu diingat terus bahwa, karena data tidak memberikan gambaran tentang informasi dari suatu negara secara keseluruhan, maka ini bukan alat yang memadai untuk merancang reformasi kebijakan tertentu.

Reformasi program memerlukan informasi lebih banyak dari sumber-sumber lain.

Dalam studi ini, DB digunakan secara ekstensif di Bagian 3, pada penanganan perkara, ketika membahas perbandingan sebagai sebuah pendekatan untuk mengembangkan standar. Bab 3.1 menyajikan pembahasan yang lebih mendalam tentang metodologi itu.

Human Development Index (HDI)

HDI atau Indeks Pengembangan Manusia, seperti WGI, adalah ringkasan indeks gabungan. Indeks ini dikembangkan untuk *United Nations Development Program* (UNDP). Alat ini mengukur prestasi rata-rata sebuah negara dalam tiga aspek dasar pengembangan manusia: kesehatan, pengetahuan, dan standar hidup yang layak. Kesehatan diukur berdasarkan usia harapan hidup pada saat lahir. Pengetahuan diukur dari perpaduan antara tingkat melek huruf dewasa dan gabungan rasio kotor pendaftaran ke sekolah-sekolah dasar, sekunder, dan tersier. Standar hidup diukur menggunakan produk domestik bruto (PDB) per kapita.

Dalam kajian ini, HDI digunakan di Bagian 5, tentang integritas dan korupsi, untuk membandingkan tingkat-tingkat perkembangan.

Transparency International (TI) Corruption Perception Index (CPI)

TI CPI adalah survei mengenai dugaan korupsi paling berpengaruh di dunia. Indeks ini memeringkat negara-negara berdasarkan tingkat korupsi yang diduga terjadi di kalangan pejabat-pejabat publik dan politikus. Indeks ini merupakan gabungan, yang memanfaatkan survei-survei dan skor-skor yang diberikan oleh sejumlah pakar. Indeks ini pertama kali diluncurkan dalam tahun 1995. Indeks 2008 memeringkat 180 negara berdasarkan tingkat korupsinya masing-masing. Indeks ini mengambil informasi dari 13 sumber yang berasal dari 11 lembaga independen, menggunakan data yang dihimpun di tahun 2007 dan 2008.

TI CPI memberi skor kepada setiap negara, sebuah angka mutlak antara 0 dan 10, dengan 10 adalah skor maksimum. Selain itu, TI CPI membuat peringkat, daftar berisi nama-nama negara yang disusun berdasarkan skor masing-masing (Transparency International 2008).

Dalam kajian ini, TI CPI digunakan dalam Bagian 5 tentang integritas dan korupsi.

Transparency Global Corruption Barometer (GCB)

GCB adalah sebuah survei opini publik yang mengukur persepsi dan pengalaman publik tentang korupsi di lebih dari 60 negara di seluruh dunia. Survei yang didasarkan pada pengalaman ini bermaksud mencari tahu tentang *kejadian nyata* dari sebuah fenomena dalam suatu situasi tertentu. Survei ini bertanya mengenai persepsi responden tentang apa yang *terpikirkan* dalam suatu fenomena tertentu. Baik pengalaman maupun persepsi relevan untuk tujuan mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang peristiwa korupsi dan tingkat korupsi dalam penegakan keadilan, hubungan-hubungan antara penyebab-penyebab dan penanggulangan-penanggulangan yang mungkin dilakukan. Bagaimanapun, kedua hal itu perlu diperlakukan dengan hati-hati. Survei mengenai pengalaman mungkin menghasilkan bentuk-bentuk laporan yang berlebihan atau sebaliknya. Responden mungkin enggan mengakui bahwa ia telah membayar suap. Pejabat pengadilan mungkin enggan melaporkan korupsi dalam profesi atau kelompok mereka sendiri karena loyalitas terhadap kelompok. Itu mengandung arti bahwa pengalaman nyata mungkin tidak selalu dilaporkan secara benar. Dalam beberapa survei yang dibahas di bawah, masalah ini telah diakui dan diperhitungkan dengan menyediakan kesempatan untuk mengirim laporan secara anonim. Persepsi tentang praktik-praktik korupsi dalam sistem peradilan mungkin dipicu oleh praktik-praktik korupsi yang sesungguhnya, tetapi bisa juga oleh penundaan atau ketidakmampuan akibat penyebab-penyebab lain. Persepsi itu juga dapat ditimbulkan oleh anggapan umum bahwa semua pelayan publik adalah koruptor.

Persepsi tentang korupsi mungkin juga muncul ketika pemerintah mulai serius menangani korupsi, dan subjek itu mendapatkan perhatian lebih besar dalam pemberitaan. Salah satu kasus seputar ini adalah Republik Ceko; skornya dalam *Transparency International Corruption Perception Index* turun dari 3,9 menjadi 3,7 antara 2001 dan 2002, sewaktu Republik Ceko bersiap untuk bergabung dengan Uni Eropa (TI CPI 2001 dan 2002).

Barometer menggunakan kedua tipe pertanyaan ini: persepsi dan keyakinan tentang korupsi di pengadilan, serta pengalaman dengan praktik pembayaran suap yang sesungguhnya di pengadilan. Hasil survei terdiri atas hasil-hasil yang tidak bersesuaian. Selain itu, kedua tipe survei membawa risiko mereka sendiri-sendiri dalam kaitan dengan kebenaran jawaban-jawaban yang dilaporkan. Oleh sebab itu, baik survei pengalaman maupun survei persepsi perlu ditangani dengan hati-hati, khususnya dalam konteks mendiagnosis masalah. Walaupun begitu, survei-survei itu dapat berfungsi memberikan suatu kesadaran tentang praktik korupsi. Ini membantu mengidentifikasi arah-arrah untuk penyelidikan dan pemeriksaan.

Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)

Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa dibebani banyak keluhan tentang penundaan yang tidak wajar dalam prosedur pengadilan di negara-negara anggota *Council of Europe* (COE), paling banyak di antaranya dari Italia dan Rusia. Ini salah satu alasan dalam membentuk program untuk efisiensi peradilan di *Council of Europe*. Program itu dijalankan oleh Komisi Eropa untuk Efisiensi Peradilan, disebut CEPEJ yang disingkat dari nama Prancisnya. Tugas-tugas pokok CEPEJ adalah:

- a) Memeriksa hasil-hasil yang dicapai oleh sistem-sistem peradilan berbeda berdasarkan prinsip-prinsip yang disebutkan dalam pengantar untuk resolusi ini dengan menggunakan, antara lain, kriteria statistik dan metode-metode evaluasi yang lazim;

- b) Mendefinisikan masalah-masalah dan bidang-bidang yang masih berpeluang diperbaiki dan bertukar pikiran tentang fungsi sistem-sistem peradilan;
- c) Mengidentifikasi cara-cara konkret untuk meningkatkan pengukuran dan berfungsinya sistem-sistem peradilan di negara-negara anggota, terkait dengan kebutuhan-kebutuhan khusus masing-masing;
- d) Menyediakan pendampingan kepada satu negara anggota atau lebih, atas permintaan yang bersangkutan, termasuk pendampingan dalam memenuhi standar-standar yang berlaku di Council of Europe;
- e) Mengusulkan, apabila diperlukan, bidang-bidang tempat komite-komite administrasi yang relevan di *Council of Europe*, khususnya, *European Committee on Legal Co-operation* (CDCJ), boleh, kalau dipandang perlu, menggariskan instrumen-instrumen legal internasional baru atau amandemen terhadap yang sudah ada, untuk diterapkan oleh menteri-menteri dalam kabinet;
- f) Meningkatkan efisiensi dan fungsi sistem-sistem peradilan.³⁾

Kumpulan data CEPEJ bukan sebuah indeks. Kumpulan itu memiliki tujuan lebih luas yaitu meningkatkan cara kerja sistem-sistem peradilan di negara-negara anggota Council of Europe. Pada 2002, sebuah skema perintis (*pilot scheme*) untuk pengumpulan data telah disusun. Laporan pertama diterbitkan dalam tahun 2004. Kajian ini menggunakan laporan yang paling baru, yang diterbitkan pada Oktober 2008. Instrumen pengumpulan data menghimpun data dari masukan-masukan dan keluaran-keluaran pengadilan. Di sini tidak ada peringkat. Instrumen itu lebih berkepentingan pada upaya agar data dapat saling dibandingkan. Data dihimpun dari negara-negara anggota COE; ada 130 pertanyaan yang diajukan, kebanyakan bersifat kelembagaan: masalah umum, anggaran sistem peradilan, bantuan hukum, dukungan bagi pengguna pengadilan dan bagi korban, kinerja dan efisiensi peradilan, prosedur-prosedur pendisiplinan, penggunaan

TI di pengadilan, peradilan yang jujur, karier hukum, pengacara, mediator, aparat penegakan hukum, dan notaris. Pertanyaan-pertanyaan tentang penggunaan TI di pengadilan telah disertakan sejak laporan 2006. Data disediakan oleh sebuah jaringan koresponden nasional, biasanya di kementerian kehakiman negara-negara anggota. Karena perbedaan-perbedaan dalam sistem-sistem hukum dan pengadilan, perbandingan data bisa bermasalah. Karena kelembagaan yang berbeda-beda di seluruh Eropa, keraguan dapat muncul dengan mudah soal basis empiris sebagian data. Koleksi data ini, dengan memperhitungkan keterbatasan-keterbatasan tersebut, merupakan gudang informasi tentang sistem-sistem peradilan di Eropa.

Bahan-bahan Empiris yang Berkumpul di Bank Dunia

Subbab ini menyajikan bahan-bahan empiris penulis sendiri. Ketika penulis menjadi salah seorang tenaga ahli reformasi peradilan senior untuk Bank Dunia dari 2003 sampai 2007, penulis bekerja dalam proyek-proyek konsultasi, studi dan penilaian untuk sistem peradilan di Benin, Gambia, Nepal, Sri Lanka, Georgia, Rumania, dan Makedonia. Bank Dunia atau World Bank adalah organisasi yang berafiliasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Tujuannya adalah menyediakan pendanaan bagi pemerintah-pemerintah untuk merekonstruksi dan membangun negeri mereka. Pendanaan disediakan dalam bentuk pinjaman atau hibah. Bank Dunia adalah bertindak sebagai donor multilateral, berbeda sekali dari pemerintah sebuah negara. Reformasi peradilan dapat menjadi sebuah komponen dalam program peningkatan pemerintah, yang didukung dengan pinjaman. Reformasi peradilan juga dapat dikerjakan dalam bentuk proyek, yang didukung dengan hibah dari *trust fund* yang dikelola oleh Bank Dunia atas nama donor-donor yang lain. Subbab ini membahas ceramah-ceramah penulis, karya yang penulis kerjakan, laporan-laporan penulis dan kesimpulan-kesimpulan penulis, selain informasi paling penting dan relevan tentang negara yang sedang dibahas. Tiap negara telah berkembang sejak penulis terakhir mengunjunginya.

Tabel 1 menyediakan sebuah kilasan tentang karakteristik beberapa negara yang relevan untuk kajian ini, yang juga menyajikan sebuah gambaran tentang skor-skor untuk negara-negara yang penulis kaji untuk Bank Dunia. Indeks-indeks itu telah dibahas dalam subbab terdahulu. Kolom 1 menyajikan nama-nama negara sesuai urutan abjad. Kolom 2 menyajikan skor-skor HDI dari 1,0 yang mungkin dengan skor lebih tinggi menunjukkan tingkat pembangunan lebih tinggi. Kolom 3 menyajikan skor WGI, dari 100 yang mungkin, untuk Tertib Hukum. Skor lebih tinggi menunjukkan tingkat tertib hukum lebih tinggi. Kolom 4 memuat jumlah-jumlah hari kalender untuk menangani dan memaksakan gugatan finansial. Kolom 5 menyajikan skor-skor, dari 10 yang mungkin, pada indeks TI CPI. Skor lebih tinggi menunjukkan tingkat persepsi korupsi lebih rendah. Skor-skor itu menunjukkan angka-angka terbaru yang tersedia ketika penelitian untuk kajian ini selesai.

Tabel 1: Indeks Negara

1 Negara	2 HDI 2005	3 WGI RoL 07	4 DB waktu dalam hari 2007	5 TI CPI 2008
Benin	0,437	36,2	720	3,1
Gambia	0,502	49,5	434	1,9
Georgia	0,754	42,9	285	3,9
Macedonia	0,801	41,4	385	3,6
Nepal	0,534	31,0	735	2,7
Belanda	0,953	93,3	514	8,9
Romania	0,813	50,5	537	3,8
Sri Lanka	0,743	55,7	1318	3,2

Sumber-sumber: 2 – Human Development Index, 3 – World Governance Indicators, 4 – Doing Busines, dan 5 – Transparency International Corruption Perception Index.

Beberapa pengamatan muncul dengan sendirinya. Karya penulis tidak mencakup negara-negara dengan tingkat perkembangan HDI di bawah 0,4. Ini barangkali sebuah kebetulan, karena

Bank Dunia tidak mendukung reformasi peradilan di negara-negara dengan tingkat HDI yang rendah. Di pihak lain, di negara-negara lain dengan tingkat perkembangan sangat rendah, reformasi kelembagaan bukan prioritas utama karena lembaga-lembaga bersangkutan biasanya terlalu lemah untuk mempertahankan reformasi. Pengamatan lain adalah bahwa skor-skor tingkat perkembangan yang tinggi atau rendah, tertib hukum dan rendahnya persepsi korupsi umumnya berjalan seiring, tetapi rentang waktu disposisi dalam DB menyajikan gambaran yang sangat campur aduk. Di tingkat yang lebih terperinci, gambaran itu tidak begitu sederhana. Nepal adalah negara dengan skor paling rendah dalam hal tertib hukum. Skor Gambia paling rendah untuk korupsi dan pengembangan manusia, tetapi lebih tinggi dalam hal tertib hukum. Di Bagian 5 ada pembahasan yang lebih terperinci tentang skor.

Benin

Benin pada masa sekarang adalah wilayah yang pernah ditempati oleh Dahomey, sebuah kerajaan besar di Afrika Barat yang pernah jaya pada abad ke-15. Wilayah itu menjadi jajahan Prancis pada 1872 dan meraih kemerdekaan pada 1 Agustus 1960, sebagai Republik Benin. Pemerintahan militer yang berturut-turut berakhir pada 1972 dengan berkuasanya Mathieu Kerekou serta menjalankan sebuah pemerintahan berdasarkan ajaran-ajaran Marx-Lenin. Sebuah gerakan menuju pemerintahan yang representatif dimulai pada 1989. Dua tahun kemudian, pemilu yang bebas mendudukkan mantan Perdana Menteri Nicephore Soglo sebagai presiden, menandai peralihan kekuasaan pertama yang sukses di Afrika dari kediktatoran menuju demokrasi. Kerekou kembali berkuasa melalui pemilu yang diselenggarakan pada 1996 dan 2001, walaupun ada tuduhan soal kecurangan-kecurangan. Kerekou mundur pada akhir masa jabatannya yang kedua pada 2006 dan dilanjutkan oleh Thomas Yayi Boni, tokoh independen yang bukan dari partai politik. Yayi telah memulai perang yang serius melawan korupsi dan telah sangat memungkinkan percepatan pertumbuhan ekonomi Benin (*CIA World Factbook*).

Selama bulan September 2004, saya berada di Benin sebagai pendukung di belakang layar untuk seorang pengacara daerah Bank Dunia dalam tim yang merundingkan *Proverty Reduction Strategy Credit* untuk tahun berikutnya. Kredit itu merupakan pinjaman untuk mendukung anggaran yang didasarkan pada sebuah program yang disepakati oleh pemerintah dan Bank Dunia. Sektor peradilan telah ditambahkan ke dalam program sebagai sebuah sektor baru tahun itu. Programnya, landasan untuk program reformasi jangka panjang untuk sektor tersebut, memerlukan perhatian lebih dari biasanya. Saya menulis subbab-subbab yang relevan dalam program itu dan dalam anggaran program.

Gambia

Gambia mendapatkan kemerdekaannya dari Inggris di tahun 1965. Karena secara geografis dikelilingi oleh Senegal, negara ini meskipun sebentar sempat membentuk sebuah federasi Senegambia antara 1982 dan 1989. Pada 1991 kedua bangsa itu menandatangani sebuah perjanjian persahabatan dan kerja sama, tetapi sejak itu hubungan mereka diwarnai dengan ketegangan-ketegangan. Pada 1994 Yahya A.J.J. Jammeh memimpin sebuah kudeta militer yang menggulingkan sang presiden dan melarang kegiatan politik. Sebuah konstitusi baru dan pemilihan presiden yang diselenggarakan pada 1996, diikuti dengan pemilihan anggota parlemen pada 1997, menuntaskan formalitas bahwa seolah-olah kekuasaan telah kembali ke tangan sipil. Jammeh telah dipilih sebagai presiden pada pemilihan presiden yang diselenggarakan berturut-turut, termasuk yang paling baru, pada akhir 2006 (CIA World Factbook).

Penulis mengunjungi Gambia pada Maret 2005. Reformasi sistem peradilan merupakan bagian dari program perbaikan Manajemen Ekonomi Bank Dunia di Gambia. Program itu meliputi sebuah komponen untuk memperkuat lembaga-lembaga peradilan. Ketua Mahkamah Agung Gambia mengajukan permohonan pendanaan untuk sebuah program mediasi peningkatan pengadilan. Tugas penulis adalah memberikan saran praktis dan informal

kepada tim ekonomi Bank Dunia untuk Gambia yang berwenang menangani program tersebut.

Georgia

Kawasan yang sekarang menjadi Georgia meliputi wilayah bekas kerajaan-kerajaan kuno Colchis dan Kartli-Iberia. Kawasan itu pernah berada di bawah pengaruh bangsa Romawi pada abad-abad pertama Masehi dan agama Kristen menjadi agama negara pada tahun 330-an. Penjajahan oleh bangsa-bangsa Persia, Arab, dan Turki dilanjutkan dengan zaman keemasan Georgia (abad ke-11 sampai dengan ke-13) yang diakhiri dengan penyerbuan bangsa Mongol pada 1236. Setelah itu, kemaharajaan Ottoman dan Persia saling bersaing dalam menanamkan pengaruh di kawasan itu. Georgia dimasukkan ke dalam Kekaisaran Rusia pada abad ke-19. Setelah menikmati kemerdekaan selama tiga tahun (1918-1921) sesudah revolusi Rusia, negara itu dipaksa bergabung dalam Uni Soviet (USSR) sampai Uni Soviet bubar pada 1991. Sebuah upaya oleh pemerintah pertahanan Georgia untuk memanipulasi pemilihan legislatif nasional pada November 2003 memicu unjuk rasa besar-besaran yang menyebabkan mundurnya Eduard Shevardnadze, presiden sejak 1995. Pemilihan-pemilihan baru pada awal 2004 mengantar Mikheil Saakashvili meraih kekuasaan bersama partai Gerakan Nasionalnya. Kemajuan dalam reformasi pasar dan demokratisasi telah terjadi sejak kemerdekaan, tetapi kemajuan ini menjadi rumit dikarenakan bantuan dan dukungan Rusia kepada kawasan-kawasan Abkhazia dan Ossetia Selatan yang ingin memisahkan diri. Sesudah serangkaian provokasi oleh Rusia dan kelompok separatis pada musim panas 2008, aksi militer Georgia di Ossetia Selatan pada awal Agustus memicu reaksi militer Rusia yang tidak hanya menduduki wilayah yang ingin memisahkan diri, tetapi juga sebagian besar wilayah Georgia yang lain. Pasukan Rusia ditarik dari sebagian besar wilayah Georgia yang diduduki, tetapi pada akhir Agustus 2008 Rusia secara sepihak mengakui kemerdekaan Abkhazia dan Osetia Selatan. Aksi ini dikecam dengan keras oleh sebagian besar negara di dunia dan organisasi-organisasi internasional (CIA World Factbook).

Sejak revolusi Mawar pada 2003, Georgia telah memiliki sebuah agenda reformasi yang kuat di bawah kepemimpinan presidennya, Mickail Saakasvili. Negara ini memiliki kecenderungan yang kuat untuk menjadi anggota Uni Eropa. Organisasi-organisasi swadaya masyarakat (NGO) seperti American Bar Association (ABA), aktif sekali di sana dalam mempromosikan yang disebut tertib hukum (*rule of law*).

Pada Mei 2004, penulis mengunjungi Georgia atas undangan seorang teman di Bank Dunia yang memimpin sebuah proyek reformasi peradilan yang didanai suatu hibah bernilai sekitar beberapa ratus ribu dolar. Tugas saya adalah mewawancarai sejumlah tokoh penting dalam proyek itu dan mengunjungi beberapa pengadilan kemudian melaporkan apakah menurut penulis proyek itu harus mengubah arah.

Prioritas tertinggi bagi hampir setiap orang yang saya ajak bicara adalah memerangi korupsi di lembaga peradilan. Beberapa faktor dalam organisasi lembaga peradilan dikedepankan sebagai sesuatu yang memudahkan korupsi:

- ~ Kurangnya pelatihan membuat hakim tidak mengetahui hal apa yang harus dikerjakan dalam menangani suatu perkara;
- ~ Manajemen pengadilan yang tidak profesional;
- ~ Manajemen sumber daya yang tidak konsisten;
- ~ Gaji yang rendah;
- ~ Integritas bukan salah satu syarat untuk memilih hakim;
- ~ Banyak wilayah peradilan yang memiliki beberapa pengadilan hanya dilayani oleh seorang hakim. Meningkatkan manajemen pengadilan dianggap sebagai prioritas kedua.

Macedonia

Macedonia mendapatkan kemerdekaannya secara damai dari Yugoslavia pada 1991, tetapi keberatan Yunani ketika negara baru itu menggunakan nama dan simbol yang bernada Hellenis membuat masyarakat internasional terlambat mengakuinya, dan untuk sementara disebut sebagai *the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Pada 1995, Yunani menghentikan embargo perdagangan yang sudah dilakukan selama 20 bulan dan kedua negara

itu sepakat untuk memperbaiki hubungan mereka. Amerika Serikat mulai menyebut Macedonia berdasarkan nama konstitusionalnya, Republik Macedonia pada tahun 2004 dan perundingan-perundingan berlanjut antara Yunani dan Macedonia untuk menyelesaikan sengketa tentang penamaan. Sebagian etnis Albania, yang marah karena merasa dibedakan dalam hal hak politik dan ekonomi, memberontak pada 2001 yang akhirnya mendapatkan dukungan dari sebagian besar etnis Albania yang ada di Macedonia dan mengantar ke penyelesaian dengan campur tangan internasional berupa kesepakatan yang disebut Framework Agreement. Pertikaian bersenjata dihentikan dengan ditetapkannya seperangkat undang-undang baru yang meningkatkan hak-hak kaum minoritas. Menerapkan Framework Agreement secara penuh dan merangsang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan terus menjadi tantangan bagi Macedonia, walaupun kemajuan telah dicapai dalam kedua bidang itu selama beberapa tahun terakhir (CIA World Factbook).

Pada Januari 2005, penulis mengunjungi Macedonia sebagai bagian dari sebuah tim Bank Dunia untuk melakukan penilaian atas sektor peradilan. Penilaian seperti itu cenderung berfungsi sebagai persiapan dan landasan untuk pinjaman dari Bank Dunia. Tugas penulis adalah mengamati hakim-hakim dalam menangani perkara-perkara dagang di dua pengadilan: Skopje dan Stip. Hakim-hakim di sana merasa bahwa mereka terlalu banyak mengerjakan tugas-tugas yang pada dasarnya administratif, maka kewajiban penulis adalah mengetahui yang mereka kerjakan dan menyusun laporan tentang hal itu. Di antara 23 perkara yang penulis amati, tidak satu pun siap untuk diputuskan, kebanyakan karena dokumen-dokumen tidak lengkap. Hakim-hakim tidak secara aktif berusaha agar perkara diselesaikan tepat waktu, misalnya dengan menerapkan sanksi-sanksi yang ada dalam hukum-hukum acara (*procedural codes*). Seorang hakim mengatakan bahwa menurutnya penyelesaian perkara tepat waktu tidak ada gunanya, karena semua orang di negeri itu secara teknis dalam keadaan bangkrut. Pada 2004, waktu penyelesaian untuk perkara-perkara perdata adalah 547 hari,

25% di atas rata-rata untuk negara-negara di sekitar situ sesuai laporan oleh *Doing Business*. Pada 2008, waktu penyelesaian itu 385 hari, 10 % di bawah rata-rata regional.

Nepal

Pada 1951, kerajaan Nepal mengakhiri sistem pemerintahan oleh pejabat-pejabat berdasarkan keturunan yang sudah berlangsung seabad, kemudian melembagakan sebuah sistem pemerintahan kabinet. Reformasi pada 1990 menghasilkan sebuah demokrasi multi partai dalam kerangka sebuah monarki konstitusional. Sebuah pemberontakan yang dipimpin oleh ekstremis-ekstremis Maois meletus pada tahun 1996. Perang saudara yang terjadi selama sepuluh tahun antara pasukan pemberontak dan pasukan pemerintah menjadi saksi bubarnya kabinet dan parlemen dan kembalinya kekuasaan mutlak ke tangan raja. Protes massa selama beberapa pekan pada bulan April 2006 dilanjutkan dengan perundingan-perundingan damai selama beberapa bulan antara tokoh-tokoh Maois dan pejabat-pejabat pemerintah. Puncaknya adalah kesepakatan damai November 2006 dan pengumuman resmi tentang sebuah konstitusi sementara. Sesudah penyelenggaraan pemilihan umum nasional pada April 2008, Dewan Konstituante yang baru dibentuk mendeklarasikan Nepal sebagai sebuah republik demokrasi federal dan menghapuskan monarki pada sidang pertama lembaga itu bulan berikutnya. Dewan Konstituante itu memilih presiden pertama negara itu dalam bulan Juli. Kelompok Maois, yang meraih suara terbanyak dalam pemilihan anggota Dewan Konstituante, membentuk sebuah pemerintahan koalisi pada Agustus 2008 (*CIA World Factbook*).

Nepal terletak di kawasan pegunungan Himalaya antara India dan Cina. Sejak sebuah peristiwa berdarah dalam sebuah perjamuan keluarga kerajaan pada 2001, popularitas monarki terus menitik. Sistem monarki dihapuskan pada Juni 2008. Sekarang Nepal diperintah oleh sebuah pemerintahan koalisi yang mencakup anggota gerakan Maois. Secara ekonomi, Nepal sangat bergantung kepada India.

Pada Juni 2004, saya tinggal satu bulan di Nepal sebagai bagian dari sebuah tim Bank Dunia yang bertujuan membuat laporan tentang kerangka hukum untuk sektor finansial. Tugas saya adalah membuat kajian tentang unsur-unsur pengadilan yang menangani sektor keuangan. Penulis mengadakan wawancara dengan hakim-hakim dan panitera pengadilan selain dengan para arbitrator dalam pengadilan-pengadilan khusus dan dengan perwakilan-perwakilan donor lain, misalnya Bank Pembangunan Asia. Laporan tim diterbitkan dengan judul *Nepal, the Legal and Judicial Environment for Financial Sector Development, A Review* (World Bank 2005b). Laporan itu membahas kerangka hukum untuk sektor perbankan: insolvensi dan hak-hak kreditur, pasar modal dan korporasi, lembaga-lembaga pendanaan mikro dan lembaga peradilan. Temuan istimewa dalam laporan penulis adalah kekebalan pejabat kehakiman dari investigasi oleh lembaga pemberantasan korupsi.

Romania

Wilayah kepangeranan Wallachia dan Moldavia – yang selama berabad-abad takluk kepada Kemaharajaan Ottoman Turki – mendapatkan otonomi mereka pada 1856; kedua kepangeranan ini bersatu pada 1859 dan beberapa tahun kemudian mengambil nama baru, Romania. Negara itu memperoleh pengakuan atas kemerdekaannya pada 1878. Romania bergabung dengan Kekuatan Sekutu dalam Perang Dunia I dan memperoleh wilayah tambahan – terutama Transilvania – se usai perang tersebut. Pada 1940, Romania bersekutu dengan negara-negara Poros (Axis) dan ikut dalam penyerbuan Jerman ke Uni Soviet dalam tahun 1941. Tiga tahun kemudian, setelah dikalahkan oleh Uni Soviet, Romania menandatangani gencatan senjata. Pendudukan oleh Soviet sesudah perang mengantar ke pembentukan “republik rakyat” Komunis pada 1947 dan penggulingan rajanya. Pemerintahan selama puluhan tahun oleh diktator Nicolae Ceausescu, yang naik ke tampuk kekuasaan pada tahun 1965, dan polisi rahasianya Securitate menjadi semakin opresif dan kejam selama 1980-an. Ceausescu digulingkan dan dihukum mati pada akhir 1989.

Partai Komunis masih menguasai pemerintahan sampai 1996 saat mereka disapu bersih dari kekuasaan. Rumania bergabung dengan NATO pada 2004 dan dengan Uni Eropa pada 2007 (CIA World Factbook).

Romania pernah menjadi salah satu anggota blok satelit Uni Soviet di Eropa Timur. Negara itu bergabung dengan Uni Eropa pada 1 Mei 2004.

Saya berkunjung ke Rumania dua kali pada 2005. Tugas saya adalah membantu pengacara regional Bank Dunia yang sedang menyiapkan proyek Bank Dunia untuk reformasi peradilan di sana. Pada dua kunjungan itu, saya mendatangi beberapa pengadilan dan telah berdiskusi dengan hakim-hakim dan staf mereka. Ketika proyek itu akhirnya lebih berfokus pada pemugaran gedung-gedung pengadilan dan program-program pelatihan, bantuan penulis tidak diperlukan lagi.

Sri Lanka

Sri Lanka adalah sebuah pulau di lepas pantai India. Pulau itu mula-mula dijajah oleh Portugis, kemudian oleh Belanda dan akhirnya oleh Inggris. Negara itu merdeka pada 1948; namanya berubah menjadi Sri Lanka pada tahun 1972. Ketegangan-ketegangan antara mayoritas Sinhala dan separatis Tamil meletus menjadi perang pada 1983. Puluhan ribu orang telah tewas dalam konflik etnis yang semakin parah. Sesudah dua puluh tahun berperang, pemerintah dan kelompok Pembebasan Macan Tamil Eelam (LTTE) meresmikan gencatan senjata pada Februari tahun 2002 dengan Norwegia bertindak sebagai penengah dalam perundingan-perundingan damai mereka. Kekerasan antara LTTE dan pasukan pemerintah meningkat pada tahun 2006 dan pemerintah berhasil menguasai kembali Provinsi Timur pada tahun 2007. Pada Januari tahun 2008, pemerintah secara resmi menarik diri dari perundingan perdamaian, dan pada akhir Januari 2009, LTTE tetap menguasai sebuah wilayah kecil di distrik Mullaitivu di bagian utara (CIA World Factbook).

Pada 2004, 2005, dan 2006 penulis mengunjungi Sri Lanka untuk tiga keperluan. Dalam rangka misi-misi supervisi terhadap proyek reformasi peradilan bersama Bank Dunia yang sedang berlangsung, tugas penulis adalah memulai diskusi tentang isi dari sebuah proyek lanjutan. Saya mendatangi sejumlah besar pengadilan dan berbincang dengan beberapa anggota yang berpengaruh di antara anggota-anggota panitia. Pengamatan penulis menyimpulkan bahwa prioritas mereka terletak pada pembangunan dan pemugaran gedung-gedung pengadilan serta proyek-proyek pembangunan lain, bukan pada kajian tentang kinerja badan-badan peradilan atau bagaimana meningkatkannya.

Kesimpulan

Kegiatan-kegiatan di atas menghasilkan kesimpulan berikut:

Proyek konsultasi di Sri Lanka, Romania, dan Gambia tidak menghasilkan laporan atau dokumen.

Nepal – penilaian tentang lingkungan peradilan untuk sektor finansial.

Macedonia – sebuah laporan tentang pengamatan atas penanganan-penanganan perkara dalam pengadilan-pengadilan niaga.

Georgia – sebuah laporan evaluasi tentang proyek reformasi peradilan.

Benin – sebuah draft untuk program reformasi.

Jelas bahwa bahan tersebut tidak menghasilkan sebuah kumpulan karya penelitian yang konsisten dan terencana, tetapi menjadi sumber informasi untuk kajian ini selanjutnya, sebagaimana akan terbukti dalam tiap babnya.

Bab 1.4 Informasi dan Teknologi Informasi

Bab ini membahas TI dan konsep-konsep paling relevan dengan TI untuk kajian ini. Subbab ini menyajikan beberapa konsep dasar selain sebuah pembahasan tentang jenis-jenis teknologi informasi, dengan pilihan yang disesuaikan dengan topik kajian ini.

Informasi dan teknologi informasi

Teknologi informasi perlu dibedakan dari informasi. Tanpa perbedaan, peran informasi tidak akan mendapatkan perhatian yang semestinya. Teknologi informasi adalah “sesuatu yang memanipulasi”, sedangkan informasi adalah “sesuatu yang dimanipulasi” (Davenport, hlm. 71). Kalau kita mencoba langsung membahas wahananya, teknologi informasi, kita bisa melewatkan yang justru ingin disampaikan: informasi itu sendiri. Oleh sebab itu, peran informasi perlu dikaji lebih dahulu guna memahami peran yang dapat dijalankan oleh teknologi informasi. Kajian ini akan menelaah aspek-aspek informasi dalam mengurangi penundaan, dalam meningkatkan akses terhadap keadilan dan dalam mengurangi korupsi untuk mengidentifikasi bagaimana teknologi informasi dapat mendukung kegiatan-kegiatan tersebut. Oleh sebab itu, sebelum membahas teknologi informasi, kajian ini akan berfokus pada peran informasi dalam bidang-bidang itu.

Peran Informasi

Informasi memainkan banyak peran dalam sebuah organisasi. Kita dapat membedakan informasi sebagai sebuah fokus untuk proses-proses operasional, sebagai sesuatu untuk penyusunan statistik yang mendukung manajemen, sebagai indikator-indikator yang mendukung proses-proses peningkatan, dan banyak peran lain (Davenport hlm. 72). Kajian ini membicarakan informasi terutama sebagai sebuah fokus untuk proses-proses operasional. Itu berarti kajian ini memandang proses-proses peradilan sendiri sebagai sesuatu yang mengolah dan mengelola informasi. Kendati demikian, sambil melakukan itu, kajian ini secara ekstensif memanfaatkan statistik yang berkaitan dengan proses dan indikator-indikator yang mendukung perbaikan semua itu. Yang disebut meta-informasi ini berfungsi menyediakan pemahaman yang lebih baik tentang proses-proses peradilan.

Konsep-konsep Dasar dalam Ilmu Informasi

Ketika mempelajari proses-proses informasi, ada baiknya kita memahami perbedaan antara data, informasi, dan pengetahuan: informasi adalah data yang diberi makna, sedangkan pengetahuan

adalah informasi yang dipadukan dengan pengalaman. Pembahasan tentang konsep-konsep dasar yang digunakan dalam ilmu informasi ini didasarkan pada Gottschalk (hlm. 28):

Data adalah huruf-huruf dan angka-angka tanpa makna: hasil-hasil pengukuran, karakter-karakter, karakter-karakter numeris, dan simbol-simbol yang berdiri sendiri, terisolasi. Sebagai contoh, 2005, 3 adalah data. Kita dapat menebak bahwa 2005 adalah sebuah tahun, tetapi kalau bukan, kita tidak mempunyai cara untuk memahami apa makna kumpulan angka itu.

Informasi adalah data yang disertakan ke dalam sebuah konteks yang menjadikannya memiliki makna. Informasi adalah data yang memiliki makna, karena dapat dipahami dengan benar. Orang mengubah data menjadi informasi dengan mengorganisasikannya ke dalam suatu unit analisis, misalnya, dolar, tanggal, atau pelanggan. Informasi adalah data yang dilengkapi dengan keterkaitan dan tujuan: “pada 2005, kita menyelesaikan tiga buah proyek” adalah sesuatu yang dapat kita pahami karena data di situ telah dilengkapi dengan konteks dan makna. “Ini perkara ketiga pada 2005” adalah sebuah konteks berbeda yang memberi sebuah makna berbeda bagi data 2005 dan 3. Kita memerlukan konteks agar data dapat menjadi informasi.

Pengetahuan adalah informasi yang dipadukan dengan pengalaman, konteks, interpretasi, dan refleksi. Pengetahuan adalah sebuah sumber daya dapat diperbarui yang dapat digunakan berulang-ulang, dan dapat terhimpun dalam sebuah organisasi melalui pemanfaatan dan penggabungan dengan pengalaman orang-orangnya. Manusia memiliki pengetahuan; pengetahuan tidak bisa berada di luar kepala manusia. Informasi menjadi pengetahuan ketika ia masuk ke dalam otak manusia, asalkan otak melakukan pengolahan yang diperlukan. Pengetahuan berubah menjadi informasi lagi ketika ia diartikulasikan dan dikomunikasikan kepada orang lain. Informasi adalah perwujudan pengetahuan yang eksplisit; ia sendiri bukan pengetahuan. Pengetahuan bersifat subjektif: bisa benar, bisa juga bohong, bisa sebuah perspektif, bisa juga sebuah konsep, bisa sebuah penilaian,

bisa pula sebuah harapan. Pengetahuan digunakan untuk menerima informasi dengan menganalisis, memahami, dan mengevaluasi; dengan membuat kombinasi, menyusun prioritas, dan membuat keputusan; dan dengan merencanakan, menerapkan, kemudian mengendalikannya.

Pengamatan bahwa *3 proyek terlalu banyak untuk diselesaikan dalam satu tahun* memerlukan pengalaman dengan proyek-proyek agar dapat membuat kesimpulan demikian. Itu menjadikannya pengetahuan dalam arti seperti yang dimaksudkan dalam ilmu informasi.

Membeda-bedakan Fungsi Teknologi Informasi

Teknologi informasi hadir dalam berbagai bentuk TI, dalam kajian ini, meliputi *semua teknologi yang mampu menyimpan, mempertukarkan, atau menyediakan informasi*. Subbab ini menyajikan sebuah kategorisasi untuk fungsi-fungsi TI. Kategorisasi ini membantu memahami yang dapat diperbuat oleh fungsi TI berbeda, selain apa saja yang dilibatkan dalam penerapan fungsi TI itu. Kategorisasi ini didasarkan pada pembahasan dalam McAfee (hlm. 144-145). Tujuan presentasi ini secara umum adalah untuk menerangkan:

- ~ Apa yang dapat diperbuat oleh fungsi TI;
- ~ Apa kemampuan fungsi TI;
- ~ Apa manfaat yang dapat diberikan; dan
- ~ Perubahan-perubahan organisasional apa yang dapat dipicu.

Memahami fungsi apa yang dapat mereka perbuat dan apa perbaikan yang dapat mereka berikan diperlukan untuk menerjemahkan kebutuhan-kebutuhan informasi dalam sebuah organisasi menjadi solusi-solusi teknologi. Inilah yang akan dikerjakan oleh Bagian 3, Bagian 4 dan Bagian 5 dalam kajian ini untuk penyelesaian perkara internal, berkomunikasi dengan pengguna dan mengamankan integritas pengadilan. Perubahan-perubahan organisasional yang mungkin diperlukan adalah pekerja-pekerja yang lebih terampil, tingkat kerja sama tim yang lebih tinggi, perancangan ulang proses, dan hak-hak atas keputusan yang baru, menurut McAfee.

Memahami, dan setelah itu membuat perubahan-perubahan organisasional yang dipicu oleh fungsionalitas TI perlu untuk memungkinkan penerapan teknologi secara sukses. Perubahan-perubahan yang dipicu dan diperlukan dibahas dalam Bagian 2 dan 6. Kategorisasi ini akan digunakan pertama kali dalam membahas teknologi informasi pengadilan di Bab 2.1. Pembahasan ringkas ini juga memberikan penjelasan yang diperbuat oleh pengadilan dengan fungsi-fungsi TI yang berbeda.

TI Fungsi

Kelompok ini meliputi teknologi-teknologi yang membantu pelaksanaan tugas-tugas yang diskret dan dapat membuat pelaksanaan tugas-tugas yang berdiri sendiri lebih efisien. Contoh yang paling umum adalah pengolah kata dan pengolah lembar kerja. Kelompok ini menambah ketepatan dan meningkatkan kapasitas eksperimentasi. Dalam pembuatan naskah, koreksi menjadi jauh lebih mudah daripada sebelumnya. Kumpulan kata, huruf atau karakter dapat dipakai berulang-ulang. Lembar kerja dapat menyimpan data, yang menambah ketelitian penyimpanan catatan. Menyimpan catatan secara elektronik memudahkan tidak hanya dalam hal ketepatan, tetapi juga dalam eksperimentasi. Fungsi-fungsi ini hampir tidak memerlukan inovasi atau perubahan organisasional ketika perusahaan atau lembaga menjalankan tugas mereka. Kegunaan-kegunaan ini tidak memerlukan jaringan agar dapat berfungsi.

TI Jaringan

Kelompok jaringan meliputi teknologi informasi yang menyediakan cara-cara yang memungkinkan orang banyak dapat berkomunikasi satu sama lain. Kelompok ini meliputi e-mail, pesan instan, blog, teknologi jaringan, wiki, dan situs-situs web intranet. Alat-alat ini memudahkan kolaborasi, memungkinkan penyampaian keputusan dan mengatasi situasi darurat. Masing-masing memiliki kelengkapan yang siap pakai, tetapi masih memungkinkan pengguna membuat perubahan sejalan dengan waktu.

Teknologi jaringan memudahkan interaksi di antara sesama pengguna, tetapi tidak harus menetapkan parameter-parameter mereka. Teknologi jaringan memungkinkan orang berinteraksi, tetapi tidak menentukan bagaimana mereka harus berinteraksi. Ini berarti fasilitas ini memungkinkan para pengguna menerapkan dan menggunakannya sesuai keperluan masing-masing. Dan arti lainnya, semua orang dapat berkomunikasi dan bereksperimen dengan cara-cara komunikasi yang sesuai dengan mereka.

TI Perusahaan

Teknologi-teknologi dalam kelompok ini meliputi sistem-sistem manajemen aliran kerja, sistem-sistem manajemen hubungan dengan pelanggan, dan interaksi elektronik dengan pelanggan. Tipe yang ideal untuk kelompok ini adalah sebuah proses manajemen yang elektronik sepenuhnya: pelanggan berinteraksi secara elektronik, masukan mereka dikelola dalam berkas-berkas elektronik oleh sistem-sistem kerja elektronik, secara individual dan sesuai dengan beban, keluaran-keluaran dikirimkan kepada pelanggan secara elektronik dan diberkaskan dalam sebuah arsip elektronik. Dalam tipe yang ideal ini, proses manajemen telah berlangsung betul-betul tanpa kertas. Fungsi-fungsi mengatur kembali interaksi-interaksi di antara kelompok-kelompok karyawan atau dengan mitra-mitra bisnis. Sejak awal fungsi-fungsi ini bergantung kepada saling ketergantungan, proses-proses, dan hak-hak memutuskan yang baru, karena mereka tidak dapat bekerja tanpa semua tadi. Ini berarti penerapan mereka sungguh berjalan dari atas ke bawah. Untuk fungsi-fungsi ini, proses-proses bisnis perlu dibuatkan spesifikasinya dahulu. Kemampuan-kemampuan teknologi dalam kelompok ini adalah: merancang ulang proses-proses bisnis dan membakukan aliran kerja, memantau kegiatan-kegiatan dan acara-acara dengan efisien. Ini mengandung arti bahwa proses-proses, sesudah dibakukan untuk manajemen aliran kerja elektronik, dapat dirancang ulang dan dibakukan kembali secara jauh lebih mudah. Laporan-laporan tentang kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan, karena seluruh proses berjalan secara elektronik, jauh lebih mudah didapatkan.

Kesimpulan Bagian 1

Bagian 1 kajian ini telah menyajikan berbagai informasi dalam rangka memudahkan pemahaman atas kajian ini. Pertanyaan yang paling penting dalam kajian ini adalah bagaimana fungsi-fungsi TI dapat menunjang reformasi per-adilan: meningkatkan dan menginovasi proses-proses agar dapat mewujudkan nilai-nilai yang sesuai dengan konvensi-konvensi hak asasi manusia internasional secara maksimal. Topik ini rumit sekali. Di dalamnya ada kajian tentang informasi dan teknologi informasi, pengadilan, dan proses-proses pengadilan. Banyak dan beragam sekali sumber bahan yang telah diambil: bahan-bahan komparatif, studi kasus, analisis sosiologi hukum, dan naskah-naskah hukum.

Kajian ini akan menginventarisasi dahulu TI yang telah tersedia di sebagian besar pengadilan di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Selanjutnya, kajian ini akan mendalami masalah-masalah yang paling sering dihadapi dalam menerapkan TI (Bagian 2). Setelah itu, kajian ini akan berfokus pada tiga masalah besar yang dihadapi oleh pengadilan dan lembaga kehakiman. Tiap masalah dipelajari dalam satu bagian yang terpisah. Tiap bagian akan menggali sebuah masalah spesifik agar untuk setiap masalah kita dapat mengidentifikasi peran informasi yang bersangkutan dan bagaimana teknologi informasi dapat memberikan dampak padanya. Bagian 3 membahas proses-proses internal dengan penundaan perkara sebagai titik awal. Bagian 4 mempelajari interaksi eksternal dengan akses ke keadilan sebagai titik awal. Bagian 5 menganalisis masalah pengawalan integritas dengan korupsi sebagai titik awal. Bagian 6 merupakan bagian terakhir dalam kajian ini, maka di situ ada rangkuman tentang temuan-temuan dalam kajian ini dalam kaitan dengan bagaimana teknologi informasi dapat mendukung perbaikan dalam menanggulangi keterlambatan perkara, akses, dan integritas di pengadilan-pengadilan dan di lembaga-lembaga kehakiman. Kajian ditutup dengan menunjukkan beberapa topik untuk penelitian lebih lanjut.

Catatan

- 1 Sumber: Resolusi Sidang Umum 217 A (III) tanggal 10 Desember 1948.
- 2 2000/C 364/01, ditandatangani dan diproklamasikan oleh Ketua-ketua Parlemen Eropa, Dewan Eropa, dan Komisi pada pertemuan Dewan Eropa di Nice pada 7 Desember 2000.
- 3 Resolusi Dewan Eropa Res(2002)12, Statuta Komisi Eropa untuk Efisiensi Peradilan (CEPEJ).



BAGIAN 2

TEKNOLOGI INFORMASI DI PENGADILAN

Bagian ini dimulai dengan diskusi tentang teknologi informasi di pengadilan-pengadilan. Sebelum membahas reformasi peradilan, ada baiknya kita memahami apa yang kita ketahui perihal TI di pengadilan-pengadilan.

Diskusi ini terbagi menjadi dua bab. Bab pertama akan menyediakan sebuah kilasan tentang teknologi informasi yang secara aktual dipergunakan di pengadilan-pengadilan. Kita akan mencermati fungsi-fungsi berbeda yang dipakai oleh pengadilan. Pertanyaan yang harus dijawab adalah: Fungsi TI apa yang telah diterapkan di pengadilan-pengadilan, dan untuk tujuan apa mereka digunakan? Tujuan Bab 1 terutama adalah menjelaskan. Yakni, mengidentifikasi fungsi-fungsi TI pengadilan sebelum kita dapat mulai membahas bagaimana fungsi-fungsi itu dapat mendukung reformasi badan peradilan.

Bab kedua menelaah sebuah pertanyaan, yang berdasarkan pengalaman penulis, sering dibahas di badan-badan peradilan dan di pengadilan-pengadilan sendiri: yaitu mengapa menerapkan TI begitu sulit? Agar dapat menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu, Bab 2 menganalisis apa saja yang diperlukan dalam mengembangkan dan menerapkan TI untuk pengadilan-pengadilan dan badan-badan peradilan. Untuk itu, subbab ini akan memberikan sebuah kilasan tentang kesulitan-kesulitan paling nyata soal TI yang dihadapi oleh organisasi-organisasi secara umum. Risiko-risiko yang terjadi karena kesulitan-kesulitan itu kemudian diterjemahkan untuk situasi-situasi di badan-badan peradilan dan di pengadilan-pengadilan

Bab 2.1 T.I. Pengadilan

Contoh awal penggunaan teknologi informasi di pengadilan, adalah pengadilan-pengadilan kejahatan perang sesudah Perang Dunia II dengan memanfaatkan penggunaan materi film dengan penerjemahan simultan (Radlmaier, hlm. 67). Pada 1961, mahkamah yang mengadili penjahat perang Perang Dunia II Adolf Eichmann menggunakan penerjemahan simultan, fotokopi dan film-film super 8. Hari ini, banyak jenis TI berbeda digunakan oleh Mahkamah Pidana Internasional PBB dan Mahkamah Pdana Internasional: rekaman video dan rekaman audio sidang-sidang pengadilan, penerjemahan simultan, risalah pengadilan elektronik, konferensi video untuk pemeriksaan saksi, dan berkas-berkas elektronik. Selain itu, mahkamah-mahkamah mempunyai situs web yang menyajikan keputusan-keputusan, informasi tentang latar belakang perkara, serta rekaman suara-suara dan gambar-gambar dari ruang sidang.

TI apa yang digunakan oleh pengadilan?

Bab ini menginventarisir teknologi informasi yang digunakan oleh pengadilan-pengadilan.

Akan ditelaah TI apa yang telah diterapkan di pengadilan-pengadilan, dan untuk tujuan apa TI itu digunakan. TI untuk pengadilan dapat dipilah-pilah menjadi teknologi untuk:

- ~ Ruang sidang pengadilan untuk mendukung yang terjadi di ruang sidang;
- ~ Ruang panitera, untuk mendukung proses-proses yang berhubungan dengan administrasi perkara, pembuatan dokumen, dan manajemen pengadilan;
- ~ Komunikasi eksternal, untuk mendukung semua komunikasi dengan para pihak dengan masyarakat umum di luar gedung pengadilan.

Menemukan teknologi apa yang digunakan di pengadilan adalah tidak mudah. Ini memunculkan beberapa pertanyaan yang kompleks sekali: Apakah fungsi T.I. yang digunakan dapat berhasil dan bagaimana mewujudkannya, apa tingkat-tingkat implementasi yang bermacam-macam itu, dan bagaimana

menjamin perbandingan yang akurat? Jawaban-jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan itu sulit ditemukan. Satu alasannya adalah sumber: informasi di komputer yang digunakan di pengadilan-pengadilan – di Eropa, di Amerika Serikat, dan di beberapa bagian dunia yang lain – tidak begitu mudah diakses. Sumber-sumber yang tersedia, semua memiliki pendekatan berbeda dan mereka menggunakan kategorisasi yang berbeda pula. Itu membuat perbandingan dan konsolidasi hasil-hasil menjadi sulit. Lebih dari itu, fungsi teknologi informasi yang disurvei tidak selalu jelas. Ini mengandung arti, misalnya, bahwa kita tidak dapat memastikan apakah sistem-sistem manajemen perkara di negara-negara yang berbeda sungguh demikian. Masalah-masalah ini akan diuraikan kasus demi kasus.

Dalam diskusi ini, penulis terutama menggunakan tiga sumber:

- ~ CEPEJ 2008: Dalam koleksi datanya tentang pengadilan di negara-negara anggota Dewan Eropa, CEPEJ telah menyertakan pertanyaan-pertanyaan tentang teknologi informasi di pengadilan-pengadilan dalam survei 2006 dan 2008 surveinya (CEPEJ 2006b, 2008). Dalam menyingkap praktik-praktik pengadilan di kebanyakan negara-negara Eropa sebagai sebuah proses yang berbasis dokumen kertas, CEPEJ menyertakan teknologi untuk kepanitera-an dan sebagian komunikasinya. CEPEJ tidak menyertakan pertanyaan-pertanyaan tentang penggunaan teknologi di ruang sidang sendiri dalam surveinya. Ada sebuah masalah yang khusus terkait dengan data CEPEJ. Tabel yang dikonsolidasikan pada halaman 82 laporan itu dan tabel penuh pada halaman 266 laporan itu tidak bersesuaian. CEPEJ menegaskan ada masalah-masalah dengan data dalam tabel yang lengkap.¹⁾ Oleh sebab itu, data yang disajikan dalam bab ini diambil dari data konsolidasi di halaman 82 laporan tersebut. Dengan demikian, penilaian yang lebih terperinci tentang implementasi TI daripada yang dimungkinkan oleh tabel terkonsolidasi bisa berbahaya.

- ~ FJC 2003: *The U.S. Federal Judicial Center* pernah melakukan survei tentang tingkat implementasi teknologi yang digunakan untuk memonitor ruang sidang. Survei tidak mencakup teknologi untuk kepaniteraan. Survei ini, yang dilaksanakan pada 2003, mencakup pengadilan-pengadilan distrik federal di Amerika Serikat.
- ~ FJC 2007: *The U.S. Federal Judicial Center* menyediakan sumber informasi lain yang menarik tentang tingkat implementasi: diskusi diantara hakim-hakim federal Amerika Serikat tentang teknologi pengadilan dalam bulan Februari 2007 (laporan, FJC 2007). Diskusi yang diselenggarakan oleh komite TI konferensi peradilan federal itu, membahas sejumlah masalah terkait teknologi yang mungkin dapat memberi beberapa petunjuk tentang tingkat implementasi T.I. di pengadilan-pengadilan Amerika Serikat.²⁾ Diskusi itu didahului dengan survei tentang para pengguna teknologi.

Asumsi penulis di bagian awal diskusi ini adalah bahwa pengadilan-pengadilan Amerika Serikat lebih maju dibanding pengadilan-pengadilan di Eropa dalam implementasi TI karena mereka mulai menerapkan TI lebih dahulu daripada pengadilan-pengadilan dilain negara-negara. Dalam analisis, kita akan mencermati kesamaan-kesamaan selain perbedaan-perbedaan.

Pendekatan-pendekatan dan kategorisasi

Kategorisasi TI harus memudahkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang disampaikan di atas, terkait dengan fungsi yang dikerjakan dan bagaimana tingkat-tingkat komparasi implementasinya. Ketiga sumber yang telah diterangkan sebelumnya itu, masing-masing mempunyai pendekatan yang berbeda sekali.

Survei CEPEJ mengelompokkan pelbagai fungsi-fungsi TI berdasarkan *tujuan* fungsinya:

- ~ Dukungan langsung untuk para hakim dan staf pengadilan;
- ~ Dukungan untuk manajemen pengadilan;
- ~ Dukungan untuk interaksi antara pengadilan dan para pihak yang berperkara.

Kategorisasi serupa yang dibuat dengan tujuan penggunaan fungsi TI, digunakan dalam rancangan pertama kebijakan peradilan Belanda (ARIZ 2000, hlm. 17, 19). Kategori di sini adalah fungsi untuk:

- ~ Mengelola proses-proses primer: perkara-perkara individual, beban perkara, dan penjadwalan sidang,
- ~ Mengelola proses-proses sekunder seperti manajemen gedung, pembuatan risalah dan penyusunan anggaran.

Survei FJC 2003 tentang TI yang digunakan untuk memonitor ruang sidang tidak menggunakan pengelompokan jenis mana pun yang terkait dengan tujuan. Kategori-kategori yang digunakan dalam survei untuk diskusi FJC 2007 adalah penjadwalan, manajemen perkara, teknologi-teknologi ruang sidang, penulisan dan pelacakan pelbagai opini, dan bekerja dari jarak jauh.

Bab ini membahas implementasi TI di pengadilan-pengadilan secara kronologis. Oleh sebab itu, bab ini mengikuti baik perkembangan dari suatu fungsi TI yang digunakan maupun sejarah pengenalan fungsi TI di pengadilan-pengadilan pada waktu TI tersedia untuk digunakan.

Pertama, bab ini menelaah fungsi yang berdiri sendiri. Yang dimaksudkan adalah teknologi yang bekerja di sebuah komputer yang tidak terhubung dengan suatu jaringan. *Kedua*, bab ini membahas teknologi yang memungkinkan jaringan dan komunikasi. Akhirnya, bab ini membuat kajian tentang teknologi organisasi besar dan teknologi yang memungkinkan interaksi dengan mitra.

Teknologi Informasi dengan Fungsi yang Berdiri Sendiri

Teknologi informasi dan fungsi akan dibahas lebih dahulu. Teknologi ini membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas yang mempunyai ciri-ciri tersendiri dan dapat membuat pelaksanaan tugas yang berdiri sendiri lebih efisien (McAfee, hlm. 144). Teknologi ini tidak memerlukan sebuah jaringan untuk menjalankan fungsinya. Dua contoh yang utama adalah teknologi pemrosesan kata dan teknologi database.

Pemrosesan Kata

Secara umum otomatisasi perkantoran adalah bentuk teknologi informasi yang dikenal luas. Ini juga fungsi paling lazim yang digunakan di pengadilan-pengadilan. Otomatisasi terutama terjadi dalam pemrosesan kata, tetapi pembuatan agenda juga ikut dimudahkan, itu sebabnya lembar kerja (*spreadsheet*) sederhana disatukan dalam sebuah paket otomatisasi kantor. Pemrosesan kata untuk menghasilkan dokumen kertas adalah bentuk TI yang paling lazim di pengadilan-pengadilan (Tabel 2). Semua pengadilan di negara-negara anggota Dewan Eropa memiliki pemrosesan kata untuk sebagian besar staf mereka. Para pengguna dalam survei FJC 2007 melaporkan bahwa mereka puas sekali dengan teknologi pemrosesan kata karena kemudahan pemakaiannya dan kesesuaiannya untuk tugas mereka.³⁾

Database

Fungsi yang mendasari pencatatan otomatis adalah teknologi database. Teknologi ini digunakan di pengadilan-pengadilan untuk pendaftaran dan manajemen perkara-perkara. Sistem *pendaftaran perkara* menggantikan fungsi notulen pengadilan tradisional yang disebut berita acara. Yang utama dalam sistem-sistem pendaftaran perkara adalah manajemen pengadilan dan perkara yang menjadi fungsi tambahan. Sistem-sistem itu dapat menyediakan dukungan baik untuk perkara peradilan maupun bukan, untuk pelacakan perkara, perencanaan perkara dan manajemen dokumen. Sistem-sistem itu juga dapat memberikan informasi tentang kinerja pengadilan-pengadilan. Tujuan sistem-sistem manajemen perkara adalah memastikan agar perkara-perkara ditangani secara benar dan tepat waktu. Akhirnya, ada sistem-sistem untuk mendukung manajemen keuangan pengadilan (CEPEJ, 2008 hlm. 82).

Tabel 2
Fungsi Teknologi Informasi di Pengadilan-pengadilan Eropa

<i>Fasilitas</i>	100% pengadilan	<50% pengadilan	<20% pengadilan	<10% pengadilan	Total jumlah tanggapan
Pemrosesan kata	42	4	0	0	46
Pendaftaran perkara	26	10	5	3	44
Manajemen pengadilan/perkara	20	12	4	6	42
Manajemen keuangan	26	8	2	6	42

Sumber: CEPEJ, 2008 hlm. 86.

Tabel 2 menyajikan hasil-hasil survei CEPEJ 2008 yang terkait dengan fungsi TI. Dalam survei CEPEJ, angka maksimum yang mungkin untuk negara-negara anggota responden adalah 46. Di hampir semua negara anggota, semua pengadilan mempunyai fasilitas pemrosesan kata. Sedikit lebih besar dari setengah negara-negara CEPEJ, semua pengadilan mempunyai sistem pendaftaran perkara. Pengadilan yang menerapkan sistem pendaftaran perkara lebih sedikit daripada pengadilan yang menggunakan pemrosesan kata. Pengadilan yang menerapkan sistem informasi keuangan kurang lebih sama banyak dengan pengadilan yang menerapkan sistem pendaftaran perkara. Sistem informasi manajemen pengadilan atau sistem informasi manajemen perkara telah diterapkan di kurang dari setengah jumlah pengadilan.

Teknologi-teknologi digunakan di dalam ruang sidang

Lazimnya dalam sistem hukum *Common Law*, baik untuk perkara perdata maupun pidana, perkara-perkara akhirnya diputuskan oleh pengadilan. Sedikit sekali perkara yang disidangkan, dan penyelesaian perkara beragam sekali di semua negara. Penyelesaian perkara itu disidangkan dan diselesaikan di hadapan suatu juri.

Dalam sidang-sidang dimuka pengadilan, prinsip ketersediaan alat-alat bukti penting sekali. Ini berarti bukti itu sendiri perlu dihadirkan di ruang pengadilan: saksi-saksi membuat pernyataan, bukti-bukti seperti dokumen-dokumen asli diperlihatkan dan tempat kejadian perkara perlu dikunjungi. Hal ini memungkinkan implementasi teknologi informasi untuk mendukung penyelenggaraan sidang. Hasil-hasil survei FJC 2003 menunjukkan bahwa dalam tahun 2003, cukup banyak pengadilan distrik federal AS yang memiliki akses ke teknologi semacam itu, entah melalui pemasangan di satu atau di beberapa ruang sidang secara permanen atau perlengkapan yang dipakai bersama oleh semua ruang sidang (FJC 2003). Perlengkapan itu meliputi pengeras suara; kamera untuk menyorot bukti; monitor bagi para hakim, monitor di mimbar saksi, monitor di meja penasihat hukum, monitor di luar atau di dalam kotak juri; dan monitor-monitor yang diarahkan kepada penonton. Perlengkapan itu juga meliputi sistem penerjemahan, perlengkapan untuk konferensi audio atau konferensi video selain perlengkapan untuk mendukung pembuatan transkrip tentang proses persidangan. Fungsi-fungsi ini merupakan teknologi yang berdiri sendiri; masing-masing tidak memerlukan jaringan untuk berfungsi.

Kamera bukti digunakan untuk mempertontonkan bukti-bukti seperti dokumen-dokumen, foto, atau barang-barang. Sebuah cara lain untuk memperlihatkan barang-barang bukti itu adalah melalui gambar pada komputer laptop yang terhubung dengan kamera. Monitor-monitor dan proyektor-proyektor digital serta layar digunakan untuk mempertontonkan barang-barang bukti. Selanjutnya ada *kill switch*, yakni alat bagi hakim untuk mengendalikan apa saja yang boleh dilihat oleh para juri terkait dengan aturan tentang bukti. Perlengkapan untuk pembuatan catatan ringkas memungkinkan penandaan, guna menunjukkan citra mana yang penting dalam tayangan. Sebuah pencetak video warna mencetak citra-citra seperti itu untuk diarsipkan. Kebanyakan pengadilan distrik federal mempunyai sebuah program orientasi untuk membiasakan para staf pengadilan dan para pengacara dengan perlengkapan itu dan cara penggunaannya.

Sekitar satu per tiga pengadilan mempunyai satu orang karyawan purnawaktu atau lebih untuk menangani teknologi ruang sidang (FJC 2003). Seorang pengguna survei FJC 2007 mengatakan: "Perlengkapan kami tua dan tidak dapat diandalkan. Monitor menjadi terlalu melelahkan ketika dipasang di kotak juri. Perlengkapan itu memakan banyak tempat dan tidak bagus untuk mengamati teks pada bukti yang ditayangkan. Ruang sidang terkesan berantakan dengan kabel-kabel yang tidak beraturan". Para pengguna dalam survei FJC 2007, secara keseluruhan, puas dengan kemudahan dan kesesuaian teknologi ruang sidang yang disediakan, selama ada bantuan dari staf teknologi.

Tabel 3
Teknologi untuk Ruang Sidang di Pengadilan Distrik Federal AS (2003)

<i>Fungsi</i>	<i>Perlengkapan</i>	<i>Persentase pengadilan menjawab survei yang menegaskan akses ke teknologi</i>
Pengeras suara	Sistem pengeras suara	95
Presentase barang bukti	Kamera bukti	94
	Perkabelan untuk hubungan dengan komputer-komputer laptop	93
	<i>Kill switch</i> dan sistem kendali	92
	Monitor bagi para hakim	89
	Monitor di mimbar saksi	88
	Monitor di meja penasihat hukum	88
	Mimbar gabungan	81
	Monitor di luar kotak juri	77
	Monitor di kotak juri	57
	Monitor atau layar untuk penonton	77
Proyektor digital dan layar proyeksi	66	
Anotasi	Perlengkapan anotasi	91
	Pencetak video warna	80
Penerjemahan	Sistem penerjemahan melalui telepon atau infra merah	92
Pembuatan transkrip	Perangkat lunak waktu nyata bagi wartawan pengadilan	81
	Alat baca anotasi transkrip waktu nyata	74
Perekaman	Perekaman audio digital	66

Sumber: Federal Judicial Center Survei on Courtroom Technology 2003 (FJC 2003 hlm. 2).

Kemampuan teknologi-teknologi fungsional berdiri sendiri

Kemampuan umum dari teknologi-teknologi fungsional yang berdiri sendiri menambah ketepatan dan meningkatkan kapasitas eksperimentasi (McAfee hlm. 144). Perlu diingat, bahwa inilah yang mampu dikerjakan oleh teknologi-teknologi itu. Alat-alat itu tidak secara otomatis memberikan hasil. Harus ada keterlibatan dan upaya dari pihak para pengguna.

Mempertontonkan bukti aktual dalam persidangan menambah ketepatan pengambilan keputusan di ruang sidang. Menyimpan data yang merekam kejadian-kejadian mendukung eksperimentasi. Sebagai contoh: kajian ini menggunakan banyak statistik untuk memeriksa proses-proses pengadilan, khususnya dalam Bagian 3 tentang penundaan perkara. Statistik-stratistik itu tersedia karena perkara-perkaranya didaftarkan menggunakan teknologi database. Sekarang kita tahu begitu banyak tentang proses-proses kita karena database terus menyimpan data untuk kita dan menjadikan mereka tersedia sedemikian sehingga kita dapat menggunakannya. Kita dapat mempelajari semua data itu dan mengetahui letak hambatan-hambatan dalam penyelesaian suatu perkara. Kita dapat mengevaluasi apakah eksperimen-eksperimen untuk memperbaiki penanganan perkara memberikan hasil seperti yang diinginkan. Database dapat menghasilkan korelasi-korelasi yang dengan cara-cara lain tidak akan pernah kita temukan. Hakim G.C. Bharuka, yang menjabat ketua komite TI lembaga kehakiman India, bercerita kepada penulis bagaimana ia pertama kali menemukan penundaan perkara di Bangalore melalui penggunaan sebuah database yang dibuat sendiri.⁴⁾ Untuk penelitian perihal kebijakan yang diperlukan untuk mengembangkan rutinitas pekerjaan, database untuk memperbandingkan dan menganalisis keputusan-keputusan pengadilan dan statistik-statistik adalah alat yang tidak tergantikan. Teknologi ini dapat digunakan untuk mendukung penentuan hukuman dan mengotomatiskan keputusan-keputusan dalam perkara-perkara yang sangat sederhana.

Ketika pemrosesan kata diperkenalkan, teknologi ini diterapkan terutama sebagai alat untuk menunjang pekerjaan para staf.

Profesional-profesional seperti pengacara, jaksa dan hakim, pada awalnya hanya mendiktekan yang ingin ditulis kepada seorang juru tik, sama seperti yang telah dikerjakan pada zaman mesin tik manual. Saat ini, sebagian besar profesional menulis sendiri dokumen-dokumen mereka. Database untuk sistem-sistem manajemen perkara dan manajemen pengadilan pun, kebanyakan masih meniru proses pendaftaran berbasis kertas. Teknologi ini sebagian besar masih digunakan hanya oleh staf pendukung.

Untuk implementasi yang sukses, teknologi-teknologi informasi fungsional tidak memerlukan perubahan-perubahan besar terhadap kalangan pekerja terampil, tingkat kerja sama tim yang lebih tinggi, proses yang dirancang ulang dan hak-hak baru dalam pengambilan keputusan (McAfee hlm. 141). Teknologi-teknologi itu tidak memerlukan jaringan atau komunikasi elektronik untuk pelaksanaan tugas-tugas. Pendek kata, karena teknologi-teknologi itu tidak memerlukan perubahan yang besar dalam hal organisasi, implementasi mereka menjadi mudah, sekurangnya ketika dibandingkan dengan teknologi-teknologi jaringan dan teknologi untuk organisasi besar seperti yang akan dibahas dalam dua sub-bab berikut.

Teknologi Informasi Jaringan

Berdasarkan sejarahnya, teknologi jaringan diperkenalkan sesudah teknologi-teknologi fungsional yang berdiri sendiri telah digunakan selama beberapa waktu. Teknologi jaringan memudahkan interaksi-interaksi diantara para pengguna, tetapi tanpa harus menetapkan parameter-parameter mereka. Mereka memungkinkan orang banyak saling berinteraksi, tetapi tidak menentukan bagaimana mereka harus berinteraksi. Artinya, para pengguna dapat memodifikasi cara mereka menggunakan teknologi ini. Teknologi ini juga memungkinkan para pengguna menerapkan dan melakukan perubahan sejalan dengan waktu. Orang dapat berkomunikasi dan bereksperimen dengan cara-cara komunikasi yang sesuai dengan keinginan mereka.

Teknologi jaringan menyediakan cara-cara yang memungkinkan orang banyak berkomunikasi satu sama lain. Teknologi jaringan yang dimaksudkan oleh penulis, adalah:

- ~ Email;
- ~ Koneksi Internet;
- ~ Database yurisprudensi;
- ~ Berbagi dokumen;
- ~ Berkas-berkas elektronik;
- ~ Perangkat lunak kelompok; dan
- ~ Konferensi video dan audio visual.

Tabel 4
Teknologi-teknologi Informasi Jaringan di Pengadilan-pengadilan Eropa (2008)

<i>Fasilitas</i>	<i>100 % pengadilan</i>	<i>< 50 % pengadilan</i>	<i>< 50 % pengadilan</i>	<i>< 10 % pengadilan</i>	<i>Total jumlah responden</i>
Email	33	9	2	1	45
Koneksi Internet	33	6	6	1	45
Berkas elektronik	18	12	4	7	41
Database elektronik yurisprudensi	33	7	2	1	43

Sumber: CEPEJ, 2008 hlm. 86.

Email

Seperti hampir di semua bidang lain, aplikasi TI jaringan utama di pengadilan-pengadilan adalah email (Frissen hlm. 7). Keunggulan dahsyat email, atas cara-cara komunikasi yang lebih tradisional seperti telepon, adalah komunikasi tidak harus serempak (*asynchronous*). Artinya, penerima dan pengirim tidak harus berkomunikasi pada titik waktu yang sama, seperti ketika orang bertelepon. E-mail digunakan dalam skala besar di jaringan-jaringan lembaga peradilan untuk komunikasi yang tidak resmi.

Kendati demikian, e-mail belum digunakan dalam skala besar untuk komunikasi resmi dengan para pengguna pengadilan. Menurut Velicogna, ini disebabkan ada beberapa persyaratan untuk komunikasi resmi. Sebagai contoh, perundang-undangan di Belgia, Prancis, Yunani, dan Italia akan meminta email yang bersertifikasi lengkap dengan tanda tangan digital untuk komunikasi-komunikasi yang sifatnya resmi. Velicogna bersikeras bahwa tidak dipakainya teknologi-teknologi ini menerangkan mengapa email tidak digunakan untuk komunikasi resmi (Velicogna 2007 hlm. 136). Walaupun penulis setuju bahwa memiliki teknologi-teknologi itu di tempat yang semestinya adalah sebuah keharusan, penulis tidak berpikir alasan tersebut adalah alasan satu-satunya. Teknologi-teknologi itu sudah ada. Kendati demikian, implementasi teknologi itu juga memerlukan perubahan-perubahan dalam proses-proses pekerjaan yang tampaknya cuma belum berhasil dikembangkan. Penulis akan melanjutkan pembahasan ini di bagian belakang.

Database yurisprudensi

Database elektronik yurisprudensi sudah tersedia di sebagian besar negara CEPEJ. Kendati demikian, kita tidak tahu tipe mana yang sungguh diukur oleh CEPEJ. Database yurisprudensi berhak mendapatkan perhatian khusus karena fungsi dan kemampuan di balik teknologi itu bisa sangat berbeda-beda. Oleh sebab itu, kita memerlukan kejelasan konseptual. Saat ini, database yurisprudensi dapat diakses secara online. Namun, dahulu yang ada adalah versi awal yang termasuk kelompok fungsi yang berdiri sendiri. Berikut ini kronologinya:

Sebagai fungsi yang berdiri sendiri, database yurisprudensi pertama dipasang di perpustakaan pengadilan. Database ini dapat dikunjungi melalui media seperti disket atau CD, atau melalui sambungan telepon. Teknologi ini paling mirip dengan salinan versi kertas untuk bidang yurisprudensi tetapi dengan cara pencarian yang lebih mudah.

Sebagai tempat penyimpanan keputusan-keputusan yang menarik atau inovatif, database yurisprudensi dapat dimasukkan ke dalam kelompok teknologi jaringan, yang dibahas di bawah. Orang dapat menyumbangkan keputusan-keputusan secara *ad hoc*. Tidak semua keputusan dimasukkan ke dalamnya. Ada infrastruktur yang diperlukan, misalnya sebuah kerangka tentang siapa memutuskan yang boleh dimasukkan. Namun, itu tidak perlu berbeda sama sekali dari proses-proses yang dijalankan dalam pembuatan database versi kertas.

Sebagai sebuah himpunan semua keputusan dalam sebuah arsip elektronik, ini sebuah teknologi enterprise. Semua keputusan harus masuk ke dalamnya. Ada sebuah proses yang sudah ada yang menjamin hal itu. Database keputusan macam ini termasuk dalam kelompok teknologi yang akan dibahas di bawah.

Sesungguhnya ada tipe-tipe teknologi yang ideal. Kategori kedua ini jauh lebih mirip dengan versi elektronik untuk yang pertama.

Database yurisprudensi telah memberikan sebuah dampak yang besar atas kedudukan pengadilan di arena publik dari sejak database tersebut tersedia secara umum di Internet. Sebagai contoh, pemberitaan keputusan-keputusan pengadilan melalui pers umum telah menjadi lebih akurat. Database juga telah meningkatkan transparansi keputusan-keputusan yang telah meningkatkan transparansi keputusan-keputusan yang telah menjadi tersedia karena keputusan-keputusan yang perlu dipublikasikan memerlukan kejelasan yang lebih tinggi. Akhirnya, database yurisprudensi publik telah memperkuat peran pengadilan sebagai pengawal norma-norma, inilah “fungsi bayangan”-nya.⁵⁾

Koneksi Internet

Apabila staf pengadilan dan hakim memiliki akses ke Internet, mereka menggunakan akses itu terutama untuk e-mail dan untuk mengakses informasi. Koneksi tersebut memudahkan akses ke sumber-sumber penelitian hukum seperti undang-undang, keputusan-keputusan pengadilan atau yurisprudensi.

Arsip-arsip elektronik

Dari hasil penelitian CEPEJ, tampak seolah-olah arsip elektronik telah menjadi sebuah fitur biasa di sebagian besar pengadilan. Bagaimanapun, yang dimaksudkan dengan arsip-arsip elektronik tidak jelas. Kalau kita memahami arsip elektronik sebagai sebuah arsip perkara elektronik untuk setiap perkara, ada beberapa kemungkinan. *Pertama*, itu bisa sebuah kumpulan dokumen, diarsipkan dalam wujud kertas kemudian dipindai di pengadilan. Dalam hal ini, pengarsipan elektronik tidak diperlukan. Selanjutnya, arsip dapat berupa sebuah kumpulan baik dokumen kertas yang dipindai di pengadilan sesudah dokumen-dokumen itu masuk dan dokumen-dokumen yang diarsipkan secara elektronik. *Kedua*, yang dimaksudkan dengan arsip elektronik adalah kumpulan dokumen-dokumen yang diarsipkan secara elektronik. Ini akan memerlukan pengarsipan dokumen-dokumen secara elektronik, sehingga sama dengan komunikasi eksternal dua arah secara elektronik. Perbedaan ini merupakan sebuah langkah yang begitu besar dalam pengembangan proses-proses bisnis sehingga arsip-arsip elektronik jenis ini tidak dimasukkan ke dalam kelompok teknologi jaringan, tetapi ke dalam kelompok teknologi enterprise yang dibahas di bawah.

Teknologi-teknologi jaringan/komunikasi lain

CEPEJ 2008 telah tidak mengukur pemakaian intranet, cara berbagi dokumen dalam kelompok atau teknologi partisipasi jarak jauh – misalnya konferensi audio dan video. Pada hakikatnya, konferensi audio dan video tidak memerlukan pemakaian jaringan komputer. Keduanya dapat diselenggarakan melalui saluran telepon. Akan tetapi, karena keduanya jelas sekali termasuk teknologi komunikasi, penulis telah menyertakan keduanya ke dalam kelompok jaringan. FJC 2003 melakukan survei terhadap keduanya. Baik konferensi audio maupun video merupakan teknologi-teknologi yang sudah lazim di pengadilan-pengadilan distrik federal di Amerika Serikat dalam tahun 2003. Sebanyak 93% pengadilan yang disurvei menjawab bahwa mereka memiliki perlengkapan konferensi audio, dan 85% memiliki

perlengkapan video. Yang paling banyak digunakan adalah jenis yang dapat dipindah-pindah. Dalam survei tahun 2007, sedikit sekali pengguna yang melaporkan kesulitan teknis dalam hal perlengkapan konferensi video.

Jaringan untuk menggabungkan database dan pemrosesan kata: Model-model keputusan baku

Walaupun teknologi pemrosesan kata dan database tidak memerlukan sebuah jaringan agar dapat beroperasi, penggunaan keduanya secara gabungan melalui jaringan pengadilan memicu sebuah inovasi besar. Otomatisasi kantor, penggabungan data dari sistem pendaftaran perkara dengan teks dalam pemrosesan kata telah menjadi sebuah proses yang sangat lazim untuk membuat keputusan-keputusan dalam jumlah besar untuk gugatan-gugatan kecil dan perkara-perkara penagihan utang. Cara ini digunakan di banyak pengadilan yang sudah menerapkan teknologi-teknologi tersebut. Pengadilan-pengadilan Belanda menggunakan sebuah sistem bernama Just-Word yang mendukung penggunaan teks baku dan penggabungan cerdas menggunakan pemrograman *Visual Basic*. Sistem ini dikembangkan pertama kali oleh para pengguna di pengadilan pada akhir 1990-an ketika jaringan-jaringan dengan database terpusat mulai diimplementasikan. Sistem itu dikembangkan kembali ketika pengadilan-pengadilan diberi sistem pemrosesan kata yang berbeda, dan diperkenalkan ke semua pengadilan.

Kemampuan-kemampuan teknologi jaringan

- Kemampuan-kemampuan teknologi informasi jaringan adalah:
- ~ Memudahkan kolaborasi;
 - ~ Memungkinkan pengungkapan keputusan; dan
 - ~ Mendukung penanganan situasi darurat.

Sekali lagi, apakah kemampuan-kemampuan yang diwujudkan bergantung kepada para pengguna? Ada sebuah proses baru muncul yang menarik dalam kolaborasi di pengadilan-pengadilan Belanda. Ketika hakim-hakim bekerja dalam panel-panel, atau ketika staf pendukung mereka sedang menyusun naskah-naskah

keputusan, pembahasan dokumen-dokumen itu mulai makin banyak dikerjakan melalui jaringan, dalam dokumen elektronik di *hard disk* jaringan pengadilan. Presentasi-presentasi yang didiskusikan di FJC melaporkan bentuk-bentuk kolaborasi yang sudah lebih berkembang dalam manajemen perkara dan penulisan keputusan-keputusan pengadilan (FJC 2007, naskah presentasi, catatan rapat penulis sendiri).

Terkait dengan implementasi teknologi jaringan, ada pengamatan yang dapat dibuat berdasarkan permintaan. Para pengguna bebas bereksperimen dalam hal cara-cara menggunakan teknologi, sebagaimana dapat dilihat dalam contoh-contoh *Just-Word* dan pemakaian dokumen bersama-sama. Ada standar, misalnya aturan tata-tertib untuk penggunaan Internet dan e-mail bagi pengguna dan standarisasi untuk alamat email, yang memang diperlukan. Ada standarisasi yang bersifat eksternal, tetapi ada juga seperti aturan tata-tertib, yang perlu dikembangkan dalam lingkungan sistem peradilan sendiri. Secara keseluruhan, teknologi-teknologi jaringan tidak membatasi kebebasan para pengguna sama seperti teknologi informasi enterprise (dunia usaha) yang dibahas dalam subbab mendatang. Kendati demikian, jaringan sendiri perlu dikelola dan dipelihara dengan standar-standar untuk alamat email dan agar informasi dapat diakses.

Teknologi Informasi Badan Usaha dan Komunikasi Eksternal

Teknologi yang digunakan oleh suatu badan usaha mencakup pelbagai sistem manajemen aliran kerja, sistem manajemen hubungan pelanggan, dan interaksi elektronik eksternal dengan para pelanggan. Teknologi informasi yang digunakan oleh suatu badan usaha tidak dapat dipakai sebagai teknologi informasi di ruang sidang.

Tipe yang ideal untuk pengadilan adalah sebuah proses manajemen yang sepenuhnya elektronik: perkara-perkara diarsipkan secara elektronik, perkara-perkara dikelola sebagai arsip oleh sistem-sistem aliran kerja elektronik, baik satu demi satu maupun disesuaikan dengan beban, keluaran-keluaran diarsipkan dalam sebuah arsip elektronik.

Dalam tipe yang ideal ini, ada proses manajemen yang telah berjalan tanpa kertas sama sekali. Proses adjudikasi masih dapat terdiri dari gelar pemeriksaan perkara secara fisik.

Kemampuan teknologi dalam kelompok ini adalah: merancang ulang proses-proses kegiatan dan standarisasi aliran-aliran kerja, pemantauan kegiatan-kegiatan dan kejadian-kejadian secara efisien. Ini mengandung arti bahwa proses-proses dapat dirancang ulang dan distandarisasi jauh lebih mudah, pun bahwa laporan-laporan tentang kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan jauh lebih mudah disediakan.

Agar fungsi-fungsi ini dapat beroperasi, proses-proses bisnis perlu dipilah-pilah terlebih dahulu (McAfee hlm. 145). Ini berarti implementasi mereka memiliki kecenderungan kuat untuk dimulai dari atas sampai ke bawah. Fungsi-fungsi ini menentukan kebergantungan-kebergantungan baru, proses-proses baru, dan wewenang-wewenang memutuskan baru. Fungsi-fungsi itu melakukan restrukturisasi atas interaksi-interaksi diantara kelompok-kelompok karyawan atau dengan mitra-mitra bisnis. Dengan kata lain: dari sejak awal, fungsi-fungsi ini bergantung kepada kebergantungan-kebergantungan baru, proses-proses baru, dan hak-hak atas keputusan-keputusan, karena fungsi-fungsi ini tidak dapat bekerja tanpa semua tadi.

Aliran kerja dan sistem-sistem manajemen perkara

Manajemen perkara meliputi manajemen perkara demi perkara selain mengelola aliran perkara dan mengelola pengadilan. Ini meliputi mengelola standar waktu dan beban perkara, selain analisis atas kecenderungan beban kerja pengadilan untuk meningkatkan perencanaan dan memantau aksi-aksi strategis (Velicogna 2007 hlm. 134-135). Sistem yang mendukung kegiatan-kegiatan ini menggunakan data perkara dari administrasi perkara selain dari informasi tentang proses-proses kerja untuk penanganan perkara. Makin canggih sistem, makin perlu orang menerapkan standarisasi. Sebagai contoh, untuk merencanakan dan memantau peraihian tujuan, data harus sama dan untuk mengarahkan proses-proses kerja, proses-proses itu juga perlu distandarisasi.

Pengadilan-pengadilan distrik federal di Amerika Serikat memiliki sistem pengarsipan elektronik untuk manajemen perkara yang disebut CM/EFS. Dalam FJC 2007, hakim-hakim di pengadilan-pengadilan distrik federal berkomentar tentang bagaimana CM/EFS tidak mendukung fungsi yang mereka butuhkan. Sebagai contoh, penyusunan agenda itu didukung untuk hakim-hakim pengadilan distrik, tetapi hakim-hakim magistrat mempunyai aliran perkara berbeda yang tidak dapat dijadwalkan menggunakan CM/EFS.

Sistem-sistem manajemen perkara yang dilaporkan kepada CEPEJ dan dikelompokkan di atas dalam kategori teknologi fungsional, mungkin memenuhi syarat untuk disertakan dalam kelompok ini. Tidak ada informasi yang cukup dalam laporan itu untuk menentukan sampai mana tingkat kecanggihan sistem-sistem manajemen perkara yang telah dicapai.

Interaksi dengan mitra-mitra eksternal

Komunikasi pengadilan dengan pihak luar terjadi dengan mitra-mitra yang sangat berbeda:

- ~ Dengan bukan pencari keadilan dan dengan pencari keadilan;
- ~ Dengan penasihat hukum dan pengguna-pengguna pengadilan profesional yang lazim; dan
- ~ Dengan para pengguna pengadilan bukan profesional.

Sebuah cara lain untuk membahas komunikasi eksternal adalah berdasarkan tingkat interaksi yang terjadi. Pendekatan berikut mengikuti model empat tahap untuk menandai kemajuan proyek-proyek e-government di Uni Eropa (EU Benchmarking hlm. 16):

- Tahap 1 : Informasi online tentang pelayanan publik;
- Tahap 2 : Komunikasi/interaksi: pengunduhan formulir-formulir;
- Tahap 3 : Komunikasi/interaksi dua arah: penanganan formulir-formulir (termasuk pengesahan); dan
- Tahap 4 : Transaksi: penanganan kasus, keputusan dan penyerahan (pembayaran).

Berdasarkan data CEPEJ pada formulir-formulir web elektronik, kelihatan bahwa sedikit sekali pengadilan Eropa yang telah mencapai tahap 2 Uni Eropa. Dari data CEPEJ, sulit memastikan: Apakah ada sistem pengadilan yang telah berkembang lebih dari tahap 2. Tidak ada informasi tentang apa yang dapat diperbuat oleh situs-situs web khusus. Dan kita tidak tahu apa fasilitas komunikasi elektronik lain yang disediakan oleh fungsi, atau bagaimana semua itu dinilai berdasarkan tahap kemajuan Uni Eropa.

Tabel 5
Teknologi Informasi Enterprise di Pengadilan-pengadilan Eropa (2008)

<i>Fasilitas</i>	<i>100 % pengadilan</i>	<i>< 50 % pengadilan</i>	<i>< 50 % pengadilan</i>	<i>< 10 % pengadilan</i>	<i>Total jumlah tanggapan</i>
Form web elektronik	11	3	5	20	39
Situs web khusus	14	7	9	11	41
Fasilitas komunikasi elektronil lain	15	3	6	11	34

Sumber: CEPEJ 2008 hlm. 86.

Kesimpulan

Bab ini membahas secara ringkas tentang TI yang diterapkan di pengadilan-pengadilan. Dari pembahasan di atas, ada beberapa benang merah yang dapat ditarik berdasarkan tingkat-tingkat implementasi dan faktor-faktor yang memengaruhi tingkat-tingkat tersebut.

Di seluruh Eropa, tingkat implementasi teknologi informasi sangat bervariasi. Kelihatan bahwa sejauh ini, sebagian besar pengadilan telah menggunakan TI terutama untuk mendukung proses-proses berbasis kertas mereka.

Mereka belum menggunakan teknologi untuk secara radikal meningkatkan proses-proses mereka.

Dengan hasil-hasil CEPEJ, kita harus dapat membandingkan diantara negara-negara anggota untuk mengetahui perihal tingkat-tingkat implementasi TI di pengadilan-pengadilan. CEPEJ 2008 telah menilai negara-negara berdasarkan implementasi TI mereka. Survei ini telah memilah mereka berdasarkan tingkat-tingkat implementasi: sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah. Survei ini memberikan 44 poin kepada sistem-sistem yang telah mengimplementasikan kesebelas tipe fungsi di 100% pengadilan mereka. Sebuah sistem dengan fungsi tersebut dalam kurang dari 10% dari pengadilan-pengadilannya mendapatkan skor hanya 11 poin. Setelah memperhitungkan masalah dengan tabel penuh pada halaman 269 yang pernah disebutkan, masih ada beberapa pengamatan yang harus dilakukan.⁶⁾

Finlandia, Austria, dan Inggris, juga Estonia, Slovakia dan Hungaria, berada di kelompok implementasi sangat tinggi karena mereka memperoleh skor lebih dari 39 poin (CEPEJ 2008 hlm. 87). Tingkat implementasi tinggi dapat dijumpai di Prancis, Jerman, Swedia, Latvia, Bulgaria, dan Negeri Belanda. Belgia, Irlandia, dan Kroasia berada di kelompok tingkat sedang. Di kelompok tingkat rendah kita menemukan Siprus, Ukraina, dan Rusia. Yaitu, jika kita mengandaikan peringkat ini didasarkan pada data yang benar dan akurat.

Di kelompok tingkat tinggi, dukungan langsung bagi para hakim dan staf pendukung bersifat fungsional penuh, dan negara-negara dalam kelompok ini lebih maju dibanding kelompok-kelompok lain dalam hal akses dan komunikasi digital. Mereka menggunakan formulir-formulir web, situs-situs web khusus dan bentuk-bentuk lain komunikasi elektronik lain lebih dari negara-negara lain. Ini sebuah kesimpulan umum yang dapat ditarik berdasarkan tabel di halaman 269. Austria telah mengembangkan *Elektronischer Rechtsverkehr* (ERV) atau Komunikasi Hukum Elektronik, sebuah sistem yang diperbarui secara berkala dengan kemampuan-kemampuan teknik baru (Fabri 2003 hlm. 112-116).

Sistem ini awalnya dikembangkan untuk komunikasi antara para penasihat hukum dan pengadilan, tetapi lambat laun dibuka untuk kelompok-kelompok pengguna yang lain. Di England dan Wales, sebuah pengadilan khusus pernah dibentuk untuk menangani gugatan-gugatan keuangan bernominal kecil bagi penggugat-penggugat besar seperti perusahaan-perusahaan energi dan perbankan. Prosedur ini sekarang dapat diakses oleh semua orang yang tinggal di England dan Wales. Sistem ini sering digunakan oleh pebisnis-pebisnis kecil dan pekerja-pekerja mandiri (Fabri 2003 hlm. 176). Fungsi pengadilan ini, *Money Claim On Line* (MCOL), dikembangkan ke sebuah prosedur sederhana lain, yaitu reposisi: *Possession Claim On Line* (PCOL). Pembahasan lebih terperinci tentang MCOL dibahas di Bagian 3.

Implementasi teknologi-teknologi fungsional telah diupayakan oleh banyak pengadilan. Teknologi-teknologi jaringan tampaknya telah diterapkan di cukup banyak sistem pengadilan. Faktor-faktor berbeda berpengaruh terhadap tingkat-tingkat implementasi.

Salah satu faktor itu adalah implementasi secepatnya. Negara-negara yang mulai lebih cepat, seperti Inggris dan Amerika Serikat, sudah lebih maju dibanding yang implementasinya terlambat, misalnya beberapa negara di Eropa Barat. Bagaimanapun, ini harus diperhitungkan dengan negara-negara yang betul-betul terlambat mulai, misalnya di Eropa Tengah dan Eropa Timur. Pengamatan Velicogna menunjukkan bagaimana negara-negara yang baru menerapkan otomatisasi bergerak cepat sekali karena tekanan reformasi dari Uni Eropa dan tersedianya bantuan dana serta bantuan teknis (Velicogna CEPEJ hlm. 48). Sebuah faktor yang lain agaknya adalah pendekatan yang telah dipilih. Pengamatan Velicogna menunjukkan bagaimana di pengadilan-pengadilan Eropa, pendekatan yang lebih sukses terhadap administrasi elektronik untuk peradilan adalah memilih prosedur-prosedur yang sederhana dan menyederhanakan prosedur-prosedur yang semula lebih rumit. Mengembangkan risalah-risalah online secara penuh, dengan upaya dipusatkan pada penerjemahan semua kompleksitas prosedur-prosedur berbasis kertas ke dalam prosedur-prosedur

elektronik, telah dicirikan dengan proyek rintisan yang tidak berujung dan biaya yang terus meningkat (Velicogna CEPEJ hlm. 48). Banyak sekali pengalaman pengembangan TI yang ada di balik pengamatan-pengamatan ini. Semua itu dibahas dalam bab berikut.

Bab 2.2 Pelajaran-Pelajaran pada Pengembangan dan Penerapan TI

Bab ini membahas TI untuk pengadilan dari perspektif berbeda daripada yang dibahas di bab terdahulu. Bab 1 bertugas melakukan inventarisasi, memaparkan TI apa yang digunakan oleh pengadilan-pengadilan untuk urusan mereka. Bab yang sekarang Anda baca diilhami oleh reaksi-reaksi para sejawat peradilan terhadap naskah-naskah awal kajian ini. Kekhawatiran utama yang mereka ungkapkan adalah mengapa membuat TI berjalan di pengadilan-pengadilan begitu sulit. Oleh sebab itu, kajian tentang TI untuk pengadilan ini akan tidak lengkap jika tidak membahas kekhawatiran-kekhawatiran tersebut. Jadi, bab ini membahas apa saja yang diperlukan untuk memasukkan TI ke dalam pengadilan-pengadilan. Dapat dimaklumi bila ini pertanyaan yang tidak untuk diajukan sebelumnya, melainkan sesudah memutuskan bahwa TI akan diterapkan untuk bidang-bidang tertentu dalam reformasi peradilan. Sampai batas tertentu, itu benar. Bab ini juga akan telah ditempatkan sesudah Bagian 3, 4, dan 5. Kendati demikian, apakah bab ini harus tampil sebelum atau sesudah bab tentang reformasi peradilan, hal ini mirip dengan perdebatan tentang anak ayam dan telur. Dalam Bagian 2, yang disediakan khusus untuk TI pengadilan, ada dua tujuan yang akan diraih sekaligus: berfokus pada TI di Bagian 2 berarti perhatian kita tidak akan teralihkan dari topik-topik di bagian-bagian tentang reformasi peradilan. Yang lebih penting, mempelajari masalah-masalah implementasi memberikan argumen yang jelas untuk relevansi pembahasan-pembahasan di Bagian 3, 4, dan 5.

Sebelum masalah-masalah utama di badan-badan peradilan itu dibahas dalam bagian-bagian mendatang, bab ini menelaah apa yang diperlukan apabila badan-badan peradilan ingin mengem-

bankan dan menerapkan TI. Guna menjawab pertanyaan tersebut, bab ini menganalisis pengalaman dengan pengembangan TI di pengadilan-pengadilan dan di organisasi-organisasi lain. Ini diawali dengan kajian terhadap dua proyek TI yang telah didokumentasikan dengan baik untuk pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan. Selanjutnya, bab ini menganalisis pengalaman dengan pengembangan kebijakan TI di organisasi-organisasi lain. Dari temuan-temuan itu, kami mengekstrapolasi hal-hal yang dipersyaratkan untuk pengembangan kebijakan TI dalam badan-badan peradilan.

Pengembangan TI – Belajar dari Pengalaman

Proyek-proyek TI sering berujung dengan kekecewaan. Di banyak organisasi, dan tidak hanya di pengadilan-pengadilan dan di badan-badan peradilan, proyek-proyek TI tidak memberikan hasil-hasil seperti yang dijanjikan, tidak tepat waktu, dan tidak cukup dengan anggaran yang disepakati. Contoh-contoh berikut menggambarkan hal tersebut:

- ~ Lebih dari 50% semua proyek TI gagal di suatu bagian, dan antara 4% sampai 15% gagal total, menurut laporan untuk Parlemen Belanda oleh Badan Akuntansi Umum (Rekenkamer A hlm. 9).
- ~ Proyek-proyek TI di Prancis dan Italia mengalami kesulitan, sebagaimana ditunjukkan oleh laporan-laporan pengembangan TI di pengadilan-pengadilan (Velicogna CEPEJ 2007 hlm. 48).
- ~ Proyek-proyek TI Bank Dunia mendapatkan nilai yang lebih rendah dalam hal mutu dibanding proyek-proyek Bank Dunia keseluruhan, berdasarkan sebuah kajian mutu oleh Bank Dunia (World Bank 2006b hlm. 6).

Pengadilan dan lembaga kehakiman, agar sukses dalam penerapan TI mereka untuk meningkatkan mutu keadilan, bisa memetik pelajaran dari pengalaman. Belajar itu jelas perlu: entah kegiatan pengembangan TI sesuatu yang baru bagi badan peradilan, atau fungsinya yang baru. Sudah menjadi sifat dasar dalam pengembangan TI baru bagi pengadilan bahwa yang perlu dikerjakan sebagian besar belum pernah dikerjakan.

Mereka dapat belajar dari pengalaman mereka sendiri atau dari pengalaman orang lain. Belajar dari pengalaman orang lain dapat dilakukan dengan mengamati keberhasilan-keberhasilan dan mempelajari kegagalan-kegagalan. Keberhasilan dapat menjadi penunjuk jalan, meskipun lingkungan yang dihadapi sama. Belajar dari kegagalan baik untuk menghindari kesalahan, tetapi apa yang harus dikerjakan boleh jadi tidak jelas. Oleh sebab itu, temuan-temuan dalam bab ini tidak akan menyajikan resep-resep manjur dan cepat untuk sukses dalam pengembangan dan penerapan TI.

Bab ini belajar tentang pengalaman TI yang telah didokumentasikan.

Pertama, ada deskripsi tentang dua proyek TI di sektor peradilan. Proyek-proyek itu cukup mewakili pendekatan yang telah digunakan dalam proyek-proyek TI peradilan belum lama ini. Deskripsi tersebut menyoroti beberapa masalah yang dihadapi oleh proyek-proyek itu. Berikutnya, ada sekumpulan temuan dalam kegagalan pengembangan TI di bermacam-macam organisasi bukan peradilan. Baik kumpulan temuan maupun pengalaman proyek dianalisis untuk menarik beberapa kesimpulan tentang syarat-syarat bagi badan peradilan yang ingin menggunakan TI.

Dua Proyek

Subbab ini membahas dua proyek TI peradilan: proyek HBS di Negeri Belanda dan *Ontario Integrated Justice Project* di Kanada. Kedua proyek itu dihentikan sebelum selesai. Proyek-proyek ini relevan untuk empat faktor yang ada pada keduanya:

- ~ Menarik perhatian.
- ~ Menggambarkan bermacam-macam hal yang harus dipelajari.
- ~ Telah menjalani audit oleh pihak ketiga, sehingga ada sumber yang otoritatif untuk yang telah terjadi. Laporan-laporan audit merupakan sumber informasi yang penting untuk subbab ini:
 1. Laporan audit eksternal dari proyek *Hoger Beroep Systeem Strafrecht* (Sistem Banding Peradilan Pidana) dikirimkan oleh Kementerian Kehakiman Belanda kepada Kamar Kedua Parlemen pada 2001 (Brouwer).

2. Laporan audit oleh Ontario Auditor's office, dari *Ontario Integrated Justice Project*. Audit-audit ini diselenggarakan pada 2001 dan 2003 (Ontario 2001, 2003).
- ~ Proyek-proyek itu sudah tidak aktif lagi, sehingga hasil-hasil akhirnya tidak berubah. Banyak proyek TI peradilan yang sangat menarik dan sekarang sedang berjalan. Mana pun di antara semua itu menarik untuk kajian ini. Bagaimanapun, sulit menilai hasil-hasilnya karena proyek-proyek itu masih dalam proses dan hasil-hasil akhir belum jelas. Oleh sebab itu, penulis memilih kedua proyek tadi, lagi pula keduanya belum terlalu lama.

Proyek HBS di Negeri Belanda menarik karena tingkat ambisi penggunaan teknologi yang tinggi; itu merupakan proyek TI pengadilan pertama di Belanda yang dimaksudkan untuk menerapkan manajemen aliran kerja dan telah dengan ketat menguji struktur pengelolaan yang sudah ada pada masa itu. Proyek itu juga menarik karena dihentikan segera setelah gagal memberikan hasil.⁷⁾ Proyek *Ontario Integrated Justice* menarik karena, sepengetahuan penulis, merupakan proyek TI peradilan paling besar yang pernah dicoba. Proyek itu menarik perhatian karena tingkat ambisi dan skalanya, serta proyek itu juga menarik karena gagal.

Proyek 1: HBS (Sistem Banding Peradilan Pidana)

Proyek *Hoger Beroep Systeem Strafrecht* dimaksudkan untuk menciptakan sistem manajemen aliran kerja elektronik pertama bagi pengadilan-pengadilan Belanda. Sasarannya adalah mengembangkan sebuah sistem pendaftaran dan manajemen perkara untuk administrasi perkara terintegrasi di pengadilan-pengadilan banding (pengadilan tinggi) dan kantor kejaksaan yang melayani upaya banding (kejaksaan tinggi). Proyek itu dimaksudkan untuk mengembangkan sebuah sistem yang menggabungkan manajemen aliran kerja dengan database pendaftaran perkara.

Yang diperlukan adalah perancangan sebuah proses kerja tunggal baik untuk kejaksaan maupun pengadilan. Sebelumnya, masing-masing dari lima kantor kejaksaan dan lima kantor pengadilan memiliki administrasi berbasis kertas mereka sendiri. Kronologi dalam Box 2 menunjukkan bagaimana manajemen proyek diganti beberapa kali. Struktur pengelolaan proyek diubah di tengah jalan. Ketika sistem itu terakhir ternyata menunjukkan kekurangan-kekurangan yang tidak dapat diperbaiki, proyek itu dihentikan.

Box 2 Proyek HBS⁸⁾

Proyek HBS

Mulai: Desember 1996

Tujuan: Menciptakan sebuah sistem informasi bersama untuk administrasi perkara di kantor-kantor kejaksaan tinggi dan pengadilan tingkat banding di Negeri Belanda.

Lembaga penyelenggara dan pemegang anggaran adalah Kementerian Kehakiman. Pada 1999, peran penyelenggara dilembagakan secara material dalam sebuah panitia pelaksana proyek, terdiri atas tiga anggota dari kejaksaan, dari pengadilan banding, dan dari kementerian kehakiman.

Kronologi:	
1997 – Q1 1998:	Studi kelayakan
April-Oktober 1998:	Rancangan fungsional, dibekukan karena ada keraguan tentang rentang persyaratan fungsional yang lebar
Penyerahan proyek:	Akhir 1998
April 1999:	Fase kedua, dengan anggaran lebih tinggi dan manajemen proyek baru
2000:	Rancangan detail dan fase pembangunan aktual

Agustus 2000:	Rancangan detail selesai
Desember 2000:	Penyerahkan teknis system
2001:	Pengujian dan persiapan implementasi dimulai. Pengujian langsung menyingkap masalah-masalah, sebagian di antaranya serius sekali. Manajemen proyek diganti lagi. Masalah ternyata tidak dapat diperbaiki.
Oktober 2001:	Proyek dihentikan
Pengeluaran total:	12,7 juta euro atau 11,3 juta dolar AS (taksiran biaya 6 juta gulden (2,72 juta euro, atau 2,42 juta dolar AS
Sumber:	Brouwer dan surat-surat dari Kementerian Kehakiman kepada Parlemen, Oktober 2001, February 2002.

Sesudah dihentikan pada 2001, proyek itu diaudit atas permintaan Kementerian Kehakiman. Audit eksternal atas proyek itu bertujuan memeriksa manajemen risiko, pengelolaan dan pengendalian proyek, tanggung jawab dan kepemimpinan, selain penyebab utama kegagalan proyek itu. Yang ditemukan dari audit itu (Brouwer hlm. 6):

- ~ Ekspektasi dan titik tolak yang terlalu ambisius dalam kaitan dengan pengalaman organisasi-organisasi yang dilibatkan.
- ~ Studi kelayakan sudah menunjukkan proyek itu sangat berisiko. Risiko-risiko itu telah diidentifikasi secara memadai. Selain itu, risiko-risiko itu tidak ditangani dan tidak dikelola dengan cukup baik.
- ~ Selama seluruh pelaksanaan proyek, pentingnya perubahan dalam organisasi-organisasi dan integrasi organisasi pengguna ke dalam proyek itu tidak diantisipasi secara memadai. Akibatnya, proyek itu tidak mendapatkan penerimaan yang sukses ketika dilaksanakan.
- ~ Kompetensi dan tanggung jawab mereka yang terlibat tidak disiapkan dengan benar untuk menjalankan dan mengendalikan proyek secara memadai.

~ Metodologi pengembangan yang dipilih tidak diterapkan secara memadai selama 1999 dan 2000.

Kementerian Kehakiman bertindak sebagai pimpinan dalam proyek itu. Keterlibatan baik pengadilan-pengadilan banding dan kejaksaan menimbulkan kompleksitas politis. Ini berarti proyek itu, pada dasarnya, dijalankan oleh tiga stakeholder yang terpisah, masing-masing dengan kebutuhan mereka sendiri. Perubahan tim pengelola proyek di tengah jalan berkaitan dengan kompleksitas politis, karena sebagaimana diuraikan dalam audit, tanggung jawab mereka yang terlibat tidak diatur dengan benar untuk menjalankan dan mengendalikan proyek itu secara memadai. Ungkapan ini merujuk ke situasi bahwa komite pengguna, atau sekurangnya, perwakilan dari pengadilan, mereka tidak memiliki mandat atau strategi yang jelas. Mereka juga tidak dapat merujuk balik ke pihak otoritas untuk mendapatkan panduan, karena para ketua pengadilan banding tidak memiliki strategi dalam kaitan dengan TI mereka.

Perpaduan fungsi-fungsi yang divisualisasikan, database pendaftaran perkara dengan aliran kerja elektronik, tidak pernah dicoba sebelumnya. Oleh sebab itu, proyek itu secara teknologi ambisius. Penulis ingat pernah dipanggil untuk menjadi penengah ketika sebuah masalah muncul setelah lembaga kejaksaan dan peradilan nasional masing-masing telah memilih produk-produk yang berbeda untuk fungsi aliran kerja mereka. Ini sebuah gambaran yang jelas sekali tentang jenis kompleksitas yang dapat dihadapi oleh sistem terintegrasi. Pihak kejaksaan telah memilih sistem yang menyandikan proses-proses kerja yang telah dikembangkan secara penuh untuk pengendalian maksimum atas integritas manajemen informasi. Di pihak lain, badan-badan kehakiman telah memilih sebuah sistem yang akan mendukung pengembangan aliran-aliran kerja yang berbeda dan mendukung eksperimentasi. Kalau kita mengingat kategorisasi fungsi-fungsi dari Bab 1, badan kehakiman memilih sebuah sistem yang memerlukan beberapa kelengkapan dan memungkinkan kebebasan yang yang terbilang besar, sedangkan kejaksaan memilih sebuah sistem *top-down* yang memerlukan kelengkapan penuh dalam hal pengambilan keputusan dan pengendalian proses secara terpusat.

Contoh ini menunjukkan bagaimana organisasi-organisasi dapat memiliki kebutuhan-kebutuhan yang berbeda, atau bahkan berlawanan. Ini membuat situasi bertambah rumit.

Pengalaman organisasi-organisasi yang dilibatkan dengan TI terbatas sekali. Pengadilan-pengadilan banding, pada waktu itu, tidak memiliki sistem pendaftaran perkara otomatis, sehingga tidak memiliki pengalaman sedikit pun selain administrasi berbasis kertas. Untuk divisi-divisi pidana di pengadilan-pengadilan banding dan di kantor-kantor kejaksaan banding, ini akan menjadi sistem pendaftaran perkara pertama mereka. Mereka tidak memiliki pengalaman dengan TI, kecuali pemrosesan kata. Pengadilan tinggi dan kejaksaan tinggi juga tidak memiliki pengalaman dengan proyek-proyek TI, apalagi dengan proyek-proyek dengan kompleksitas seperti ini.

Proyek 2: Proyek Peradilan Terpadu Ontario

Proyek Peradilan Terpadu Ontario (*Ontario Integrated Justice Project*) dipandang sebagai sebuah proyek percontohan ketika dimulai dalam tahun 1996. Proyek ini secara berkala disajikan pada konferensi-konferensi TI internasional seperti *Court Technology Conference di National Center for State Courts* di Amerika Serikat. Proyek ini juga dipresentasikan dalam *Technology for Justice Conference 2002* di Sydney, Australia dalam bulan Oktober, padahal pada pekan yang sama proyek itu dihentikan.⁹⁾ Derek Freeman, ketua *Ontario Bar Association Integrated Justice Committee*, membahas proyek itu. Presentasinya¹⁰⁾ dan audit-audit eksternal tahun 2001 dan 2003 proyek itu (Ontario 2001 dan 2003) merupakan sumber-sumber untuk rangkuman proyek ini.

Di Ontario, proyek itu dipandang sebagai terobosan: “Yang terjadi di sini bukan penyesuaian atau perubahan sebuah proses; ini sesuatu yang mendasar dan besar sekali,” kata Wakil Jaksa Agung Virginia West, dalam bulan Februari 2002 (Freeman 2002 slide 5). Proyek itu berakhir karena masa kerjanya sudah habis pada 8 Oktober 2002 ketika menteri-menteri dan konsorsium para vendornya, sesudah berunding selama 20 bulan, tidak mampu memperbarui kesepakatan mereka untuk melanjutkan proyek itu.

Komponen-komponen itu selanjutnya ditetapkan menjadi bagian dari kementerian-kementerian yang paling terkait (Ontario 2003 hlm. 287).

Ketika proyek itu berakhir, status pekerjaannya adalah sebagai berikut (Ontario 2003 hlm. 285):

- ~ Polisi: sistem manajemen pencatatan dan penyerahan berkas perkara elektronik dan sistem informasi pelacakan penjahat berbantuan komputer telah diterapkan, tetapi tidak dengan fungsi yang penuh.
- ~ Kejaksaan: manajemen perkara tidak tuntas.
- ~ Pengadilan: E-filing, perekaman sidang audio digital, manajemen perkara dan penjadwalan elektronik tidak tuntas dan tidak mempunyai harapan akan selesai seperti yang telah digambarkan.
- ~ Sebuah sistem pemeriksaan bersama dan manajemen layanan informasi bersama tidak selesai.

Box 3 Proyek Peradilan Terpadu Ontario

Proyek Peradilan Terpadu Ontario

Mulai: 1996

Tujuan:

- Memecahkan masalah tidak terbaginya informasi tentang peradilan pidana
- Perampingan sistem peradilan perdata
- Perbaikan pelayanan

Cakupan proyek ini adalah memadukan semua layanan dan sistem: ruang sidang dan ruang panitera, private bar, badan peradilan, kepolisian, kejaksaan, lembaga masyarakat, dan kementerian kehakiman.

Polisi: Sistem penyerahan berkas perkara dan manajemen pencatatan elektronik berbantuan komputer.

Kejaksaan: pertukaran risalah elektronik, manajemen perkara elektronik

Pengadilan: e-filing, perekaman audio digital proses persidangan, manajemen dan penjadwalan perkara elektronik lembaga pemasyarakatan: manajemen perkara bagi tahanan luar atau tahanan yang dibebaskan dengan status percobaan

Sistem pemeriksaan terpadu

Manajemen layanan informasi terpadu

Penghematan melalui disintermediasi, efisiensi-efisiensi baru dan penghapusan ongkos-ongkos yang tidak perlu. E-filing untuk imbalan pemakaian jasa dipandang sebagai sumber penghematan yang besar.

Lembaga penyelenggara: Kantor Kejaksaan Agung Ontario

Kronologi :

1996 – 1998 : Merencanakan proyek dan menentukan persyaratan-persyaratan.

1999 – 2002 : Pengembangan dan Perancangan.

2000 : Implementasi penyelesaian bertahap direncanakan pada Agustus 2002.

Agustus 2002 : Sistem-sistem baru telah diselesaikan pada Agustus 2002.

Oktober 2002 : Perangkat lunak belum disesuaikan dengan kebutuhan, ada masalah kebijakan, pengujian dan pengembangan masih berjalan dan pengorganisasian masih berjalan.

Oktober 2002 : Proyek dihentikan. Lembaga-lembaga yang terlibat berjalan sendiri-sendiri

Pengeluaran keseluruhan: Taksiran biaya Maret 1998 adalah 180 juta dolar Kanada (127 juta euro), dengan benefit harapan 326 juta dolar Kanada (230 juta euro). Pada Maret 2001 taksiran biaya telah melonjak menjadi 359 juta dolar Kanada (253 juta euro). Benefit harapan merosot menjadi 238 juta dolar Kanada (168 juta euro).

Sumber: Ontario 2001 dan 2003 (audit), Freeman 2002.

Audit-audit terhadap proyek Ontario berfokus pada masalah keuangan, tetapi ada pula beberapa pengamatan tentang aspek-aspek lain dalam proyek itu. Audit 2003 menyimpulkan beberapa masalah dasar yang dibahas secara ringkas dalam bab ini dari evaluasi-evaluasi yang lain:

1. Kasus bisnis yang asli mempunyai “jadwal agresif yang didasarkan pada skenario kasus terbaik (dan) tidak cukup memperhitungkan besar perubahan yang ditimbulkan oleh proyek, kompleksitas administrasi peradilan – khususnya administrasi di pengadilan-pengadilan – atau kemampuan para vendor untuk menyerahkan sistem-sistem komputer untuk proyek dalam kerangka waktu yang dipersyaratkan” (Ontario 2003 hlm. 283). Itu berarti risiko-risiko tersebut hampir tidak diperhitungkan. Risiko yang utama adalah skala perubahan yang terjadi dan kurangnya pemahaman terhadap perlunya penyesuaian dengan kegiatan-kegiatan organisasi-organisasi yang dilibatkan, khususnya urusan-urusan pengadilan, tentang implementasi serta tentang apa saja yang dilibatkan.
2. Keuntungan finansial yang diharapkan terlalu berlebihan. Awalnya, keuntungan itu menurut taksiran adalah 326 juta dolar Kanada (230 juta euro pada 1 Januari 2002.¹¹) Lebih dari separuh keuntungan itu, 172 juta dolar Kanada (121 juta euro), diharapkan terjadi di pengadilan. Keuntungan utama, terpisah dari pengurangan pegawai, adalah dari e-filing untuk biaya-biaya pengurusan perkara pengadilan. Pemberkasian perkara secara elektronik diharapkan lebih menarik minat pengguna. Biaya-biaya yang dipungut untuk layanan yang disempurnakan ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan pendapatan yang cukup besar untuk proyek. Pada 2002, keuntungan yang diharapkan telah diturunkan menjadi 238 juta dolar Kanada (168 juta euro). Ini masih berlebihan sampai 57 juta dolar Kanada (40 juta euro), menurut audit 2003.

Sementara keuntungan diperkirakan secara berlebihan, biaya justru melonjak ketika risiko-risiko yang diremehkan terjadi dan kompleksitas yang tidak terduga bermunculan.

Awalnya, biaya menurut taksiran adalah 180 juta dolar Kanada (127 juta euro); pada Oktober 2002, biaya yang telah dikeluarkan adalah 265 juta dolar Kanada (187 juta euro).

3. Proyek itu secara politik dan organisasi rumit karena meliputi aplikasi-aplikasi untuk pertukaran informasi antara bagian-bagian berbeda dalam rantai informasi peradilan. Kalau kita memerhatikan kedudukan khusus badan peradilan, Laporan Tahunan Pengadilan Ontario untuk tahun 1999 mengatakan: “Proyek peradilan terpadu itu dimaksudkan untuk menciptakan program-program yang memungkinkan informasi dan bukti diterima dan ditransmisikan secara elektronik di loket-loket dan di ruang-ruang sidang. Satu komponen yang harus ada dalam program itu adalah sebuah sistem penjadwalan sidang dan manajemen perkara untuk semua masalah perdata, pidana, dan keluarga. Peradilan terpadu telah menikmati manfaat dari sangat banyaknya waktu dan upaya komite peradilan dalam mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan badan peradilan. Komite peradilan belum menyatakan bagaimana kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan ini harus dipenuhi, sebab *keputusan ini merupakan kewenangan kejaksanaan agung* (kursif dari penulis) (Ontario 1999.¹²) Sepenggal kecil bukti tentang kompleksitas organisasional adalah situasi ketika kejaksanaan agung, kementerian kehakiman menentukan bagaimana kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan komite peradilan harus dipenuhi. Lembaga peradilan terkait tidak mempunyai cara untuk menyusun prioritas. Kendati demikian, lembaga peradilan yang sama diharapkan memberikan lebih dari separuh benefit yang diprakirakan, dalam bentuk pengurangan pegawai dan pungutan-pungutan baru untuk layanan-layanan baru.

Pembandingan kedua proyek

Baik cakupan maupun skala proyek HBS jauh lebih kecil daripada cakupan dan skala proyek Ontario. Seandainya tidak demikian, pastilah ada beberapa kesamaan dari hasil-hasil audit:

- ~ Kedua proyek sama-sama terlalu optimistis tentang hasil-hasil proyek yang akan terjadi. Keduanya terlalu ambisius dan proyek Ontario dimulai dengan pernyataan yang berlebihan tentang benefit finansial.
- ~ Keduanya telah meremehkan risiko-risiko. Ontario ”memiliki sebuah jadwal yang agresif untuk skenario kasus terbaik”. HBS “tidak mengelola risiko-risiko yang telah teridentifikasi”.
- ~ Keduanya juga meremehkan besar perubahan yang diperlukan dalam organisasi, dan perlunya mengintegrasikan para pengguna ke dalam struktur proyek.
- ~ Keduanya secara politis sama-sama kompleks. Dalam kedua kasus, menteri kehakiman memegang tali pundi-pundi. Hakim dan jaksa memberitahukan kebutuhan-kebutuhan mereka, tetapi mereka tidak mempunyai cara untuk menentukan prioritas. Kompetensi dan tanggung jawab tidak diatur untuk mengarahkan dan mengendalikan proyek.
- ~ Kesamaan yang paling mengejutkan adalah diremehkannya kompleksitas proyek-proyek tersebut.

Apakah organisasi-organisasi yang terkait belajar dari pengalaman mereka? Proyek Ontario dipecah-pecah dan dibagi menjadi unit-unit yang lebih kecil. Tiap organisasi lebih lanjut mengembangkan sistem-sistemnya masing-masing. Proyek HBS menghasilkan beberapa pelajaran. Struktur pemerintahan di badan peradilan Belanda sudah dalam proses reformasi. Pada 2002, Dewan Penasihat untuk badan peradilan Belanda mengambil alih pengelolaan atas pengadilan-pengadilan tingkat bawah dari Kementerian Kehakiman. Sebagai bagian dari proses reformasi itu, pembuatan kebijakan TI diposisikan dalam Dewan itu sendiri, jadi memungkinkan kebijakan dan pengendalian keuangan dilakukan untuk lembaga peradilan. Kesepakatan yang tegas soal kebijakan dibuat untuk menjalankan proyek-proyek sedemikian sehingga hasil-hasilnya dapat diberikan dalam satu tahun kalender. Sebuah proyek arsitektur TI yang komprehensif dimulai dan tidak lama kemudian dihentikan. Sebuah proyek untuk mengembangkan sebuah sistem pendaftaran perkara baru dimulai.

Rintisan untuk proyek ini dikerjakan bersamaan dengan dengan pengembangan HBS. Proyek tersebut belum memberikan hasil setelah lima tahun. Jelas, di satu pihak, ada pelajaran yang dapat dipetik, tetapi di pihak lain, masih ada pelajaran-pelajaran lain yang harus diserap.

Guna mendapatkan pelajaran-pelajaran paling umum yang dapat dipetik, subbab berikut akan mencermati pengalaman TI di organisasi-organisasi yang lain. Faktor-faktor kegagalan yang paling penting dalam mengembangkan dan menerapkan TI akan kita identifikasi. Untuk tiap faktor itu, akan ada analisis tentang implikasinya bagi badan-badan peradilan.

Sumber-sumber Pengalaman

Subbab ini menyajikan sebuah analisis terhadap pelajaran-pelajaran bagi pengadilan-pengadilan dan badan-badan peradilan yang ingin memperbaiki kinerja mereka dengan formulir-formulir TI. Demi tujuan tersebut, subbab ini mencermati pengalaman tentang apa yang salah dalam mengembangkan dan menerapkan TI di berbagai organisasi bukan peradilan. Selanjutnya, pengalaman itu diterjemahkan menjadi pesan-pesan tentang TI bagi pengadilan-pengadilan dan badan-badan peradilan.

Sampai saat ini, pengalaman dari proyek-proyek TI luar biasa banyaknya. Guna mendapatkan pemahaman yang luas dari pengalaman itu, kajian ini akan mengambil beberapa sumber yang menghadirkan pengalaman seperti itu dalam bentuk yang terkonsolidasi. Pilihan ini digerakkan oleh beberapa pertimbangan, diringkaskan di bawah.

Cara langsung dan paling jelas untuk belajar dari proyek-proyek adalah memerhatikan apa yang sungguh terjadi dalam proyek-proyek itu terlebih dahulu, dan setelah itu menarik beberapa kesimpulan dari informasi yang diperoleh. Bagaimana pun, ini mungkin menghadirkan beberapa masalah. Dokumentasi proyek diperlukan untuk mempelajari yang terjadi. Dokumentasi ini tidak selalu tersedia, entah dipublikasikan atau ketika diminta. Setelah itu, ada pertanyaan tentang kecermatan dokumentasi. Dalam pengalaman penulis, dokumentasi proyek sering tidak

menyediakan informasi yang diperlukan karena ditulis untuk tujuan-tujuan yang lain. Opsi kedua untuk belajar dari proyek-proyek adalah belajar dari evaluasi-evaluasi yang telah dibuat. Tidak semua proyek dievaluasi agar orang dapat memetik pelajaran-pelajaran dari situ. Bisa ada sejumlah alasan untuk tidak mengevaluasi proyek: kepekaan politik, tak adanya anggaran untuk evaluasi, dan perencanaan yang buruk. Kedua opsi, belajar dari mengamati proyek-proyek dan belajar dari evaluasi-evaluasi proyek guna mendapatkan gambaran yang representatif, tidak memiliki kelayakan yang tinggi ketika waktu terbatas. Di samping itu, perspektif yang didapatkan dari operasi mana pun cenderung memiliki keterbatasan karena perspektif itu akan mencakup hanya beberapa proyek. Karena semua alasan ini, penulis telah memilih sumber-sumber yang menyajikan pengalaman terkonsolidasi dari evaluasi-evaluasi atas sejumlah besar proyek TI pemerintah dan proyek TI lain:

- ~ *The World Bank Quality of Information and Communication Technology Components in Bank Projects, Quality Assurance Group Assessment, Juli 2006* (World Bank 2006b). Kajian ini menilai atau mengevaluasi komponen-komponen TI dalam proyek-proyek Bank Dunia. Proyek-proyek yang dinilai diseleksi sebagai berikut. Dari 215 operasi, sekitar separuhnya mengandung beberapa komponen ICT (Teknologi Informasi dan Komunikasi), proyek-proyek dipilih dengan komponen-komponen ICT yang memenuhi tiga karakteristik berikut: memungkinkan terwujudnya peningkatan sistem informasi; memungkinkan reformasi-reformasi dalam kebijakan, administrasi atau kelembagaan; dan menjadi faktor sukses kunci untuk salah satu hasil proyek atau lebih. Di antara 31 proyek yang dipilih, 24 proyek dengan belanja ICT paling tinggi sungguh telah dievaluasi dengan teliti. Laporan ini menarik karena luasnya cakupan dan sorotan dari seluruh dunia.
- ~ Sebuah laporan di dua bagian dalam *Dutch Algemene Rekenkamer (General Accounting Chamber)* tentang proyek-proyek TI pemerintah (*Rekenkamer A dan Rekenkamer B*).

Laporan ini khususnya menarik karena membahas masalah-masalah spesifik yang dihadapi oleh proyek-proyek TI pemerintah. Laporan A meneliti penyebab-penyebab yang mendasari masalah-masalah dalam proyek-proyek TI di pemerintahan nasional dan melaporkannya kepada parlemen. Laporan B menganalisis efisiensi dan efektivitas pembelanjaan pada proyek-proyek TI, berikut biaya-biaya yang dapat dihindari serta penundaan-penundaan sejak tahun 2000 dengan melakukan kajian terhadap lima proyek.

- ~ Sebuah survei terhadap pengalaman para ahli hukum terkait dengan proyek-proyek TI yang gagal di Negeri Belanda, diringkaskan dalam laporan berjudul Sepuluh Besar faktor-faktor kegagalan (*Beenker*). Survei itu memberikan pertanyaan-pertanyaan kepada 13 biro hukum yang berpengalaman dalam membereskan dan melakukan proses hukum terhadap proyek-proyek TI yang gagal. Survei itu menghasilkan sebuah daftar panjang berisi 90 faktor kegagalan. Laporan ini tidak panjang, tetapi menarik karena menghimpun pengalaman-pengalaman dengan proyek-proyek TI yang gagal.
- ~ *Cap Gemini's Global CIO Survei* 2008 berfokus pada peran fungsi TI dalam inovasi bisnis (Capgemini). Survei ini menggali pandangan-pandangan dan pengalaman-pengalaman 425 CIO (*chief innovation officer*) dan perusahaan-perusahaan di seluruh dunia tentang bagaimana akses ke teknologi-teknologi baru dan informasi mengubah mereka, serta peran fungsi TI mereka.

Subbab berikutnya meringkaskan temuan-temuan dari sumber-sumber tersebut dan meneliti pesan-pesan yang tersirat bagi lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan.

Perspektif strategis

Sepintas lalu, ada kesan bahwa penyebab yang paling penting kesulitan-kesulitan dalam proyek-proyek TI adalah TI yang tidak berhasil: kinerja aplikasi TI atau sistem TI yang tidak memadai. Bagaimanapun, seandainya kita mempertimbangkan kebijaksanaan

gabungan sumber-sumber kita, alasan paling umum mengapa proyek-proyek TI gagal bersifat strategis: terletak dalam hubungan antara bisnis dan organisasi di satu pihak dan TI mereka di pihak lain. Perspektif strategis ini terkait dengan cara organisasi menempatkan diri dan membuat perencanaan berdasarkan peran dan tujuan mereka keseluruhan.

Kekurangan-kekurangan dalam tautan strategis antara organisasi dan teknologinya berpengaruh pengembangan TI dan pengelolaannya di setiap jenjang.

Kesesuaian antara organisasi dan teknologi

Survei Capgemini terhadap bisnis-bisnis inovatif unggulan pada 2008 mendukung temuan-temuan ini. Di situ terlihat bahwa organisasi-organisasi dengan fungsi TI yang memiliki peran penting dalam inovasi bisnis memiliki sejumlah karakteristik yang sama:

- ~ Tim kepemimpinan organisasi paham betul tentang TI (77 persen dibanding rata-rata, 38%).
- ~ Hubungan yang efektif antara TI dan bisnis (94 persen dibanding rata-rata, 67%).
- ~ Penyajian yang baik dalam layanan-layanan TI mendasar (83 persen dibanding rata-rata, 56%).
- ~ *Chief Information Officer* (CIO) yang langsung di bawah *Chief Executive Officer/Chief Operational Officer* (CEO/COO) bukan di bawah *Chief Financial Officer* (CFO) (75% dibanding 53%).
- ~ Peran yang besar sekali (88%) fungsi-fungsi TI bagi bisnis, dibanding terhadap pemasok atau pengusaha utilitas yang dapat dipercaya (Capgemini).
- ~ Sumber-sumber lain melaporkan pengalaman yang serupa.
- ~ Strategi organisasi mana pun perlu menyediakan sebuah visi tentang apa itu informasi, dan bagaimana peluangnya untuk aplikasi-aplikasi TI dalam usaha mereka (Beenker hlm. 3).
- ~ Strategi organisasi dan strategi ICT perlu diselaraskan.
- ~ Organisasi paling berperan, maka bertanggung jawab atas penyusunan anggaran dan prioritas (Rekenkamer A hlm. 31).

Tanpa penyelerasan strategi ini, organisasi dan ICT akan berada di dua dunia yang berbeda. Kalau pelaporan hanya bersifat finansial, ini sama artinya dengan bahwa alasan satu-satunya untuk memprioritaskan adalah alasan-alasan ekonomi. Akibatnya, hanya peningkatan efisiensi yang akan diperhitungkan sebagai alasan valid untuk investasi dalam TI. Ini tidak adil untuk peran informasi dan potensinya untuk meningkatkan kinerja dan proses-proses.

Ringkasan: Setiap organisasi, agar mendapatkan manfaat dari TI, memerlukan sebuah visi tentang peran informasi dalam organisasinya, dan tentang potensi aplikasi-aplikasi TI bagi mereka. Tim kepemimpinan organisasi perlu memahami TI dengan cermat. Strategi dalam organisasi menentukan strategi TI. Oleh sebab itu, strategi juga berperan penting dalam penyusunan anggaran dan prioritas, baik secara umum maupun dalam portofolio proyek organisasi.

Apa artinya ini bagi lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan?

Dalam kasus proyek HBS, pengadilan-pengadilan banding, atau lembaga peradilan secara keseluruhan, tidak memiliki visi tentang peran informasi atau strategi yang terkait dengan informasi. Ini mengandung arti bahwa perwakilan-perwakilan mereka tidak dapat menyediakan arahan yang cukup kepada proyek karena kurangnya pemahaman tentang arah yang perlu dituju. Akibat kekurangan ini adalah proyek tidak mampu menghasilkan fungsi yang berhubungan dengan persyaratan-persyaratan pengguna. Di Ontario, badan peradilan telah menjabarkan kebutuhan-kebutuhannya, tetapi Kejaksaan Agung yang memutuskan soal cara-cara untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu.

Lembaga-lembaga peradilan dan strategi

Pengadilan normalnya berurusan dengan pembuatan penilaian atas tiap peristiwa yang telah terjadi pada masa lampau. Orientasi strategis, atau memandang ke depan dalam jangka panjang, berarti bukan sifat dasar mereka.

Keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk memutus perkara orang per orang, misalnya kesabaran dan perhatian terhadap detail, tidak berhubungan dengan penyiapan strategi untuk masa mendatang. Perkara-perkara yang perlu diputuskan oleh pengadilan selalu berkaitan dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa lalu. Selain itu, otoritas-otoritas yang biasa memutus perkara adalah hukum, yurisprudensi, dan preseden. Baik yurisprudensi maupun preseden mendapatkan otoritas mereka dari masa lalu. Akibatnya, berpikir dengan kaidah-kaidah umum dan memandang ke depan bukan aktivitas yang lazim di pengadilan dan di persidangan. Keterampilan-keterampilan menyusun strategi demikian bukan persyaratan utama bagi hakim-hakim dan staf pengadilan. Seperti dalam sebuah laporan dari Australia tentang TI di pengadilan, profesi hukum secara historis bersifat konservatif (Victoria hlm. 30).

Oleh sebab itu, lembaga peradilan yang memilih menggunakan TI untuk meningkatkan cara mereka menjalankan peradilan perlu menyadari latar belakang kultural ini berikut batasan-batasan yang menyertainya. Ini berarti mereka mungkin harus melakukan perubahan yang besar dalam pola pikir. Kerangka untuk penyusunan kebijakan dan penyesuaian dengan TI perlu menjadi suatu keharusan. Bagi kebanyakan lembaga peradilan, ini sebuah situasi yang baru. Perubahan-perubahan dalam struktur pengelolaannya mungkin diperlukan untuk menyediakan fungsi penyusunan kebijakan.

Selain itu, kepemimpinan di lembaga-lembaga peradilan dan fungsi TI – dalam hal ini meliputi segala yang berurusan dengan TI, dari pengembangan hingga pengelolaan sistem-sistem dan perangkat keras – sama-sama memerlukan pemahaman tentang cara kerja informasi di pengadilan-pengadilan mereka serta apa yang pengaruh yang dapat diberikan oleh TI. Urusan pengadilan adalah memutuskan perkara orang per orang dan untuk menegakkan norma-norma. Instrumen-instrumen hak asasi internasional juga menetapkan standar bagi pengadilan dalam menegakkan keadilan.

Peran informasi dalam proses-proses pengadilan penting sekali: dalam proses-proses internal, dalam komunikasi dengan lingkungan. Pemahaman atas peran atau peran-peran informasi penting sekali dalam memahami bagaimana TI dapat mendukung pengadilan dalam kinerja mereka. Ini menuntut pelatihan dalam hal-hal yang sudah diketahui, dan penelitian untuk memunculkan pengetahuan-pengetahuan baru.

Kepemimpinan juga diperlukan agar dapat menyusun prioritas dalam hal pendanaan dan pengaturan anggaran. Pelaporan harus berfokus pada kebijakan-kebijakan, bukan pada pengeluaran. Ini mungkin memerlukan perubahan-perubahan dalam sistem-sistem pelaporan dan penganggaran.

Sebagai kesimpulan, TI menghadirkan persyaratan-persyaratan baru untuk lembaga-lembaga peradilan: (1) sebuah fungsi penyusunan kebijakan yang mampu menetapkan sebuah strategi, dengan (2) sebuah struktur penganggaran dan pelaporan yang terkait; dan (3) pemahaman atas peran informasi dalam tatakerja pengadilan.

Perspektif proyek

Proyek adalah struktur bersifat sementara yang dibentuk untuk membuahkan hasil. Proses-proses dan aplikasi-aplikasi baru sungguh dibuat di tingkat proyek. Strategi keseluruhan harus menentukan seperti apa hasil-hasil proyek yang perlu diraih. Akibatnya, kegagalan dalam strategi juga berpengaruh pada apakah hasil-hasil yang sama tercapai di tingkat proyek?

Apabila strategi untuk menentukan sasaran yang jelas tidak ada, menentukan apa yang harus diperbuat oleh sistem menjadi sulit. Ini berarti hasil proyek tidak dapat didefinisikan. Akibatnya, manajemen proyek tidak tahu apa yang diharapkan akan dihasilkan. Kita sudah melihat dalam proyek HBS bagaimana pengadilan-pengadilan tidak dapat menyediakan arahan kepada proyek, akibatnya fungsi yang dihasilkan tidak memadai dan kondisi itu tidak dapat diperbaiki.

Masalah berikutnya yang disebabkan oleh ketiadaan strategi adalah kegagalan memahami bagaimana produk-produk proyek-

proyek TI akan mendatangkan perubahan dalam proses-proses kegiatan. Ini menyebabkan manajemen perubahan tidak memadai. Organisasi yang bersangkutan akan langsung melompat ke solusi-solusi ICT, tanpa mempertimbangkan dampak perubahan organisasional pada TI (Rechenkamer A hlm. 19). Proyek-proyek TI secara keliru telah diandaikan sebagai tantangan-tantangan teknis yang utama (World Bank 2006b hlm. 6). Dalam proyek HBS, implikasi-implikasi aliran kerja elektronik untuk proses-proses kegiatan pengadilan tidak sampai terpikirkan sebelumnya.

Dalam Bab 2, kita telah melihat bahwa implementasi teknologi-teknologi dunia usaha seperti aliran kerja (*work flow*) mengharuskan proses kegiatan sudah selesai dirancang ulang. Kegagalan menyadari persyaratan ini dapat menyebabkan perancangan ulang proses-proses kegiatan organisasi diserahkan kepada spesialis-spesialis TI. Mereka dilatih untuk mengembangkan dan menerapkan teknologi, bukan merancang ulang proses-proses kegiatan organisasi. Pelatihan teknik mereka yang eksklusif mengandung arti mereka memandang proyek dengan perspektif yang terbatas. Pengacara-pengacara TI melihat bahwa, karena perspektif mereka, profesional-profesional TI tidak menanggapi penolakan terhadap perubahan organisasi secara cukup serius (Beenker hlm. 3). Inilah yang belakangan membuat orang melakukan penolakan terhadap TI (Beenker hlm. 3). Melepaskan inovasi hanya kepada teknisi juga dapat menyebabkan penggabungan keterampilan yang tidak memadai: operasi-operasi ICT yang terisolasi dan tanpa supervisi bekerja di luar unit-unit yang sudah mapan (World Bank 2006b hlm. 7). Proyek HBS akhirnya menyerahkan sebuah sistem yang tidak dapat digunakan karena fungsi pokoknya terlewatkan. Dari pembahasan di atas, menjadi jelas bahwa proyek gagal karena tidak adanya orientasi strategis di pihak pengadilan.

Ringkasan: Sasaran-sasaran proyek TI harus jelas. Ini mempersyaratkan agar sasaran-sasaran proyek TI (1) harus dapat dibuat berdasarkan sebuah visi strategis, dan (2) hubungan sasaran-sasaran itu dengan perubahan kegiatan organisasi dipahami dan ditangani.

Apabila kesesuaian antara kegiatan organisasi dan TI tidak dipahami dan dikelola dengan benar, perancangan ulang proses berisiko dikerjakan berdasarkan perspektif teknis yang terpisah. Maka, perancangan ulang akan dikerjakan oleh orang-orang yang tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang kegiatan organisasi. Ini akan menimbulkan penolakan baik terhadap perubahan kegiatan organisasi maupun terhadap TI.

Apa artinya, ini bagi pengadilan-pengadilan? Badan peradilan atau lembaga peradilan perlu memiliki sebuah visi strategis tentang proses-proses mereka, tentang kegiatan pokok organisasi mereka, dan tentang peran informasi serta TI dalam proses-proses tersebut. Apabila proses-proses perlu dirancang ulang, langkah itu harus dikerjakan sedemikian sehingga TI memudahkannya, bukan menjadi penghalang. Ini mengharuskan orang menggabungkan pengetahuan tentang proses-proses pengadilan dengan TI untuk menghubungkan pengembangan TI dan proses-proses pengadilan. Pengadilan-pengadilan juga memerlukan personil-personil TI berpengetahuan yang paham tentang bagaimana TI mendukung proses-proses tersebut.

Belajar melalui eksperimentasi

Memahami bagaimana informasi bekerja di pengadilan-pengadilan dan bagaimana TI dapat menyempurnakan proses-proses informasi pengadilan menuntut tidak hanya pelatihan dan penelitian. Pemahaman itu juga mengharuskan kita membangun pengalaman melalui eksperimentasi dengan fungsi-fungsi. Dalam Bab 1, kita telah menyaksikan bagaimana para pengguna belajar memahami dan menggunakan fungsi-fungsi yang diperkenalkan. Mereka bereksperimen untuk belajar tentang apa yang dapat diperbuat oleh fungsi baru bagi proses mereka. Dengan teknologi-teknologi berdiri sendiri (*stand-alone*) yang fungsional, perlu bertahun-tahun untuk mengembangkan dan selanjutnya menerapkan rutin-rutin penggabungan cerdas yang dapat digunakan di seluruh sistem pengadilan di Negeri Belanda. Sejujurnya, orang telah menikmati manfaat yang besar sekali dari jaringan internal yang terselenggara untuk mengakses database.

Pada waktu kajian ini ditulis, pengadilan-pengadilan di Negeri Belanda sedang bereksperimen dengan bentuk-bentuk kolaborasi antara hakim-hakim dan staf pengadilan melalui intranet, untuk membuat keputusan-keputusan bersama. Belum ada standar yang dibuat dari proses ini. Eksperimentasi macam ini menggambarkan yang oleh Valerie Frissen disebut *bricolage* (Frissen 2004 hlm. 15). Frissen memperbandingkan *bricolage*, coba-coba, dengan kegiatan perencanaan linier seperti yang dilakukan oleh kalangan insinyur. Dalam hal ini mereka dapat "mencoba-coba" bahan sampai mendapatkan kombinasi-kombinasi dan kegunaan-kegunaan yang baru.

Kebutuhan untuk eksperimentasi akan makin mendesak ketika teknologi-teknologi makin berpengaruh terhadap proses-proses kerja. Sebagaimana telah kita lihat dalam Bab 2, akses pengadilan digital di luar babak 2 Uni Eropa mempersyaratkan proses kerja yang disesuaikan untuk mengelola informasi elektronik yang datang. Sesungguhnya, yang mencirikan interaktivitas di level 3 atau lebih adalah kehadiran proses kerja elektronik yang dapat menerima dan mengelola informasi elektronik. Proses-proses baru harus sudah siap sebelum teknologi dapat diterapkan. Karena itu, perlu ada ruang untuk eksperimentasi *sebelum* inovasi komunikasi online dua arah dengan pengadilan dapat diterapkan. Dengan demikian, mendorong eksperimentasi pengguna dapat menjadi sumber pembelajaran yang penting. Untuk inovasi proses, ini sebuah keharusan.

Proyek-proyek pemerintah: Solusi-solusi besar dan insentif yang negatif

Lembaga-lembaga peradilan berdasarkan konstitusi bersifat independen, tetapi dalam pengertian praktis mereka bekerja dalam kerangka pemerintah. Kedua proyek yang kita soroti menunjukkan bagaimana TI untuk lembaga-lembaga peradilan kadang-kadang dikembangkan dalam konteks yang melibatkan organisasi-organisasi pemerintahan lain. Kementerian, badan-badan peradilan, kejaksaan, politikus dan aktor-aktor di lembaga-lembaga lain harus bekerja sama dalam proyek-proyek TI untuk memberikan hasil-hasil yang dibutuhkan. Ini membuat masalah-masalah yang kita

temukan di atas lebih rumit lagi. *The Dutch General Accounting Chamber* memeriksa proyek-proyek besar TI pemerintah di negeri Belanda atas permintaan Parlemen Belanda. Lembaga itu menemukan bahwa kombinasi antara faktor-faktor politik, organisasi dan teknis menjadikan proyek-proyek TI terlalu ambisius dan terlalu kompleks (Rekenkamer A, hlm. 15-22).

Laporan itu mengisyaratkan kelompok-kelompok kompleksitas sebagai berikut:

- ~ Kompleksitas politik, memunculkan syarat-syarat tambahan dan tenggat-tenggat waktu politik.
- ~ Kompleksitas organisasi, berhubungan dengan sasaran-sasaran proyek.
- ~ Kerja sama yang sangat kompleks antara bagian-bagian dalam rantai informasi, ketaksempurnaan pengelolaan rantai-rantai tersebut, variasi yang besar dan beragam dalam penggunaan data, serta masifnya proses kegiatan utama organisasi.
- ~ Kompleksitas teknis dalam pengembangan dan penerapan.

Dalam pemeriksaannya terhadap proyek-proyek TI pemerintah, masalah-masalah yang ditemukan umumnya adalah sebagai berikut:

Para pihak (kementerian, politikus, dan vendor-vendor TI) semua mempunyai kepentingan dalam proyek-proyek yang besar dan ambisius, sehingga wajar jika mereka semua cenderung berpikir berdasarkan solusi-solusi besar untuk masalah-masalah besar. Mereka tidak saling menyeimbangkan diri dengan yang lain. Kebalikan dari itu, mereka menjadikan yang lain tawanan, dan ini dengan mudah meningkat secara tak terkendali menjadi sebuah proyek yang kompleks karena statusnya sebagai hajatan politik, situasi yang mustahil dibereskan secara anggun (Rekenkamer A hlm. 23).

Ambisi-ambisi besar itu melahirkan kesulitan demi kesulitan. Dan pada gilirannya itu dapat menyebabkan ambisi-ambisi proyek tidak terkendali. Selanjutnya, akan terlalu banyak pekerjaan yang dibuat sesuai pesanan, dengan banyak pengecualian dari regulasi yang disertakan dalam sistem. Padahal ini membuahakan kompleksitas yang membuat hasil proyek sulit diwujudkan.

Tiadaanya prioritas akibat ambisi-ambisi besar dapat mengantarkan ke keserentakan di antara proyek-proyek TI besar yang saling bersaing dalam mendapatkan staf TI yang sama (Rekenkamer B hlm. 52). Tingkat ambisi yang berlebihan berpeluang mengantarkan ke upaya menggabungkan komponen-komponen TI dan solusi-solusi TI yang belum pernah dicoba dalam organisasi bersangkutan (Rekenkamer B hlm. 52). Saran yang diberikan oleh Rekenkamer adalah mengurangi kompleksitas setiap kali itu dimungkinkan. Mengurangi kompleksitas berarti mulai dengan sesuatu yang kecil, dan setelah itu maju dengan langkah-langkah yang juga kecil. Kompleksitas organisasional dapat dikurangi dengan membatasi jumlah organisasi yang dilibatkan, atau dengan memilih pendekatan menggunakan proyek-proyek rintisan. Memilih perangkat lunak baku setiap kali dimungkinkan akan mengurangi kompleksitas teknis.

Untuk ringkasnya: Dalam proyek-proyek pemerintah, kompleksitas tinggi sekali. Insentif untuk membatasi ambisi-ambisi besar tidak banyak atau bahkan tidak ada. Kompleksitas yang terlalu tinggi dibiarkan tidak terkendali, akibatnya proyek-proyek tidak dapat dikelola baik secara teknis maupun finansial. Mengurangi kompleksitas setiap kali dimungkinkan akan memperbesar tingkat keberhasilan proyek-proyek TI pemerintah.

Apa artinya ini bagi pengadilan-pengadilan? Proyek HBS dan proyek Ontario menggambarkan bagaimana kompleksitas yang tidak dikendalikan secara memadai dapat menyebabkan proyek-proyek tidak dapat dikelola dan tidak produktif. Lembaga-lembaga peradilan, meski katanya independen, beroperasi di lapangan yang kompleks milik pemerintah umum. Lembaga-lembaga peradilan biasanya mendapatkan pendanaan dari kas negara. Mereka bekerja bersama peserta-peserta lain dalam rantai informasi, seperti kejaksaan, pengacara, probation services dan badan-badan sosial. Mereka menjadi bagian dalam rantai-rantai informasi yang memiliki mekanisme kompleks. Mengurangi kompleksitas politik, organisasi, dan teknis memerlukan tekad dan keseriusan yang tinggi.

Mengurangi Kompleksitas: Contoh *Money Claim On Line*

Saran Rekenkamer adalah menurunkan kompleksitas dengan menguranginya dan mulai dari yang kecil dan setelah itu maju dengan langkah-langkah kecil pula. Proyek-proyek rintisan ini berguna untuk menjajagi penerapan pada lembaga-lembaga peradilan. Velicogna mengamati bagaimana di pengadilan-pengadilan Eropa, proyek-proyek elektronisasi administrasi peradilan yang sukses memiliki prosedur-prosedur yang sederhana dan menyederhanakan prosedur-prosedur yang semula kompleks (Velicogna CEPEJ hlm. 48).

Penulis menawarkan proses pengembangan *Money Claim On Line* (MCOL) di Inggris, salah satu pendekatan yang lebih sukses di Eropa, sebagai sebuah contoh tentang cara mengurangi kompleksitas. Tiga cara paling menonjol ketika MCOL berhasil mengurangi kompleksitas adalah sebagai berikut:

Prosedur yang sederhana: MCOL telah dipilih untuk mengotomatiskan penagihan utang, sebuah prosedur tunggal yang sederhana. Regulasi prosedur sipil di England dan Wales tidak seformal di beberapa negara lain, sesuatu yang ikut menurunkan kompleksitas. Pembayaran tagihan dengan mengirimkannya ke pengadilan merupakan pelembagaan prosedur kerja. Pemanggilan resmi yang dilakukan oleh juru sita, seperti dalam sistem Eropa daratan, tidak diperlukan. Sebuah upaya untuk mengembangkan sistem penagihan kecil online serupa untuk Negeri Belanda tidak berhasil. Mungkin ini dipengaruhi oleh persyaratan pemanggilan yang harus formal. Usulan yang diberikan, untuk mempertimbangkan upaya meninjau kembali regulasi prosedur sipil, untuk meniadakan pemanggilan formal sama sekali dan menggantikannya dengan penagihan yang dialamatkan ke pengadilan, tidak ditindaklanjuti (Asser 2006 hlm. 101).

Pengadilan yang berdedikasi: MCOL telah menyederhanakan kompleksitas organisasi dengan menyelenggarakan pengadilan yang berdedikasi, sebagai ganti pembuatan sebuah proses yang dapat ditangani oleh semua pengadilan yang kompeten.

Maju dengan langkah-langkah kecil: Proses pengembangan telah dibuat untuk beberapa tahun sekaligus, dan meliputi beberapa langkah yang berbeda:

- ~ Penerimaan tagihan, tanpa proses yang otomatis sepenuhnya di pengadilan
- ~ Pengolahan tagihan yang tidak dapat digugat tanpa campur tangan manusia
- ~ Mendukung pembelaan diri

Mulai dengan satu prosedur dan hanya melibatkan satu pengadilan mengurangi kompleksitas. Mengerjakan yang sudah dikuasai, dengan mengambil langkah-langkah kecil, memperkuat eksperimentasi dan menggunakan informasi yang dihasilkan dalam eksperimen untuk pengembangan, adalah pendekatan yang membatasi risiko-risiko akibat kompleksitas. Pembahasan yang lebih luas tentang *Money Claim On Line* dapat dibaca di Bab 3.

Persyaratan-persyaratan lain

Perubahan-perubahan yang diperlukan dalam proses-proses kerja sebelum penerapan fungsi-fungsi teknologi dunia usaha menjadikan penerapan fungsi di tingkat ini terbilang sulit. Proses-proses kerja antara pengadilan satu dan pengadilan lain cenderung berbeda. Kalau harus diotomatiskan, proses-proses kerja itu perlu disederhanakan dan dibakukan terlebih dahulu. Ini akan memerlukan upaya yang tersentralisasi. Kalangan pengguna di pengadilan-pengadilan akan merasakan upaya-upaya itu berikut perubahan-perubahan yang dihasilkan sebagai hilangnya otonomi dan kesewenangan.

Kita juga memerlukan visi yang jelas tentang tingkat otomatisasi, selain standarisasi, agar aliran kerja betul-betul berjalan dengan mulus. Laporan Velicogna tentang proyek-proyek TI yang terjerumus ke dalam kesulitan karena ingin mengotomatiskan terlalu banyak eksepsi menegaskan poin ini (Velicogna CEPEJ hlm. 48). Telah menjadi rahasia umum dalam pengembangan TI bahwa 80% proses dapat diotomatiskan dengan 20% biaya dan usaha yang diperlukan untuk mengotomatiskan 100% proses.

Mengotomatiskan 20% yang lain memerlukan 80% biaya dan upaya. Dengan penjelasan ini, sampai sejauh mana proses pengadilan harus diotomatiskan atau dirampingkan dalam sebuah sistem aliran kerja merupakan sebuah masalah yang serius sekali. Apa pro dan kontra dari membiarkan kemungkinan penanganan eksepsi secara *ad hoc* ini tetap terbuka? Strategi yang diperlukan adalah menyediakan arahan yang jelas tentang hal ini. Terbukti bahwa arahan termaksud perlu didasarkan pada pemahaman atas proses yang diper-masalahkan.

Kesimpulan Bagian 2

Bagian 2 membahas TI di pengadilan-pengadilan. Bab 1 membuat inventarisasi tentang fungsi TI yang digunakan di pengadilan-pengadilan, terutama di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Bab 2 membahas masalah-masalah yang sering dijumpai dalam pengembangan TI dan penerapan TI.

Bab 1 membuat inventarisasi tentang TI pengadilan yang digunakan di negara-negara berbeda di dunia, dan menyingkapkan bagaimana beberapa sistem pengadilan telah harus berjuang keras dalam penerapan TI. TI yang paling banyak diterapkan terutama mendukung proses-proses berbasis kertas, pemrosesan kata untuk pembuatan dokumen-dokumen dan aplikasi pendaftaran perkara untuk menggantikan pendaftaran perkara menggunakan formulir kertas (paper docket). Teknologi jaringan, di tempat cara ini diperkenalkan, terutama digunakan secara internal dan tidak formal. Komunikasi elektronik eksternal merupakan batas yang pernah dicapai dalam pengembangan oleh para perintis dalam hal ini. Manajemen aliran kerja dan sistem-sistem dunia usaha lain tampaknya tidak begitu diperhatikan. Teknologi aliran kerja pernah berada di baris depan pengembangan sepuluh tahun yang silam, dan survei CEPEJ menunjukkan bahwa sekarang pun masih demikian. Teknologi itu telah menjadi sesuatu yang lazim di pengadilan-pengadilan. Sistem pengadilan Eropa tidak menekankan teknologi ruang sidang, berbeda dengan yang terjadi dalam sistem-sistem Amerika Serikat.

Inventarisasi itu juga mengemukakan kepada kita sesuatu tentang pendekatan-pendekatan dalam pengembangan. Upaya-upaya untuk memindahkan seluruh kompleksitas proses pengadilan tampaknya telah menjadi mahal, membosankan, dan akhirnya gagal. Pengembangan yang sukses justru terjadi ketika pengembangan dilakukan sedikit demi sedikit pada salah satu prosedur yang sederhana, atau ketika sebuah prosedur yang kompleks disederhanakan terlebih dahulu. Aplikasi tersebut kemudian diterapkan pada bidang-bidang lain, atau pada kelompok pengguna yang baru.

Dalam pembahasan tentang proyek HBS, ada sebuah ilustrasi yang bagus tentang tipe kompleksitas yang dapat dialami oleh sistem-sistem yang terintegrasi. Lembaga kejaksaan telah memilih sebuah sistem yang menyandikan proses-proses kerja yang telah dikembangkan secara penuh untuk pengendalian yang maksimum atas integritas manajemen informasi. Berlawanan dengan itu, lembaga kehakiman telah memilih sebuah sistem yang akan mendukung pengembangan aliran kerja dan eksperimentasi. Jika kita mengingat tipologi fungsi-fungsi dari Bab 1, lembaga kehakiman memilih sebuah sistem yang mempersyaratkan komplemen yang tidak banyak dan memungkinkan tingkat kebebasan yang besar, sedangkan lembaga kejaksaan memilih sebuah sistem top-down yang mempersyaratkan komplemen penuh dalam hal hak membuat keputusan dan pengendalian proses terpusat. Contoh ini memperlihatkan bagaimana dua organisasi dapat memiliki kebutuhan yang berbeda, bahkan berlawanan. Lembaga kejaksaan membutuhkan sebuah sistem yang mendukung akuntabilitas dalam hierarkinya. Sedangkan kebutuhan utama lembaga kehakiman adalah sebuah sistem yang mendukung eksperimentasi. Memahami kebutuhan-kebutuhan tersebut berdasarkan peran informasi dalam proses-proses organisasi, mengembangkan strategi yang berkaitan dan mengelola kebutuhan-kebutuhan organisasi selama penerapan TI merupakan kegiatan-kegiatan yang penting sekali untuk implementasi yang sukses.

Bab 2 membahas masalah-masalah yang sering muncul dalam pengembangan dan penerapan TI. Antara lain bahwa ada lembaga peradilan yang mungkin harus melakukan perubahan besar-besaran dalam pola pikir dan dalam organisasi mereka.

Eksperimentasi dalam menerjemahkan kebutuhan-kebutuhan pengelolaan lembaga peradilan ke dalam aplikasi-aplikasi TI perlu dilembagakan. Hasil-hasil eksperimentasi seperti itu penting untuk inovasi. Dengan cara ini, fungsi TI harus belajar dari para pengguna. Sistem-sistem pengadilan juga dapat belajar dari pengalaman-pengalaman sistem-sistem pengadilan lain, selain dari organisasi-organisasi lain.

Kepemimpinan lembaga peradilan dan fungsi TI sama-sama memerlukan pemahaman atas cara kerja informasi di pengadilan-pengadilan dan implikasi-implikasinya untuk TI. Ini memerlukan baik pelatihan maupun penelitian. Proses-proses perancangan ulang, di mana pun diperlukan, memerlukan orang-orang dengan pengetahuan gabungan antara proses-proses pengadilan dan TI agar mampu menautkan pengembangan TI dengan proses-proses pengadilan. Lembaga-lembaga peradilan juga memerlukan personel TI cerdas yang memahami proses-proses itu.

Perubahan-perubahan dalam struktur pemerintahan mungkin diperlukan untuk mendukung strategi dan pembentukan kebijakan selain mendukung prioritas pendanaan dan anggaran yang disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan.

Bab ini ditutup dengan kesimpulan bahwa kekurangan yang paling menonjol adalah dalam strategi: visi strategis untuk proses tata kelola lembaga peradilan, yang dibentuk oleh pengetahuan dan pemahaman atas peran informasi di pengadilan. Tiga bagian mendatang dalam kajian ini bertujuan menyempurnakan pemahaman itu. Bagian-bagian itu membahas informasi dalam proses-proses internal di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan (Bagian 3), dalam komunikasi eksternal (Bagian 4), dan dalam mengamankan integritas (Bagian 5).

Catatan:

1. Tampaknya, data dari survei itu dimasukkan ke dalam laporan secara manual, sehingga ada ruang untuk kesalahan. Email dari Pim Albers dari CEPEJ, 3 Oktober 2008.
2. Terima kasih yang khusus untuk Elizabeth Wiggins dari FJC yang mengatur undangan bagi penulis untuk hadir dalam diskusi.
3. Mereka menggunakan Word Perfect.
4. Wawancara di New Delhi, Juli 2005.
5. Diskusi ini dibatasi hanya untuk koleksi yurisprudensi yang tersedia bagi umum. Tidak mencakup koleksi-koleksi yang tersedia hanya bagi pelanggan.
6. Penulis sudah menunjukkan ada masalah dengan data dalam laporan ini. Menurut laporan itu, hlm. 269, Negeri Belanda pastilah telah menerapkan pemrosesan kata kurang dari 100% dari seluruh pengadilan, lebih kecil dari data dalam laporan 2006. Email (setahu penulis sudah fungsional di 100% pengadilan) diimplementasikan kurang dari 10% dari semua pengadilan, menurut hlm. 269. Data yang betul untuk Negeri Belanda akan menghasilkan skor 38 poin. Turki ditempatkan di kelompok yang tinggi sekali, padahal poinnya di hlm. 269 membuatnya mendapatkan skor 38 poin, yang akan menempatkannya di posisi bawah dalam kelompok itu. Oleh sebab itu, data di hlm. 269 tidak dapat digunakan untuk menarik kesimpulan.
7. Pada waktu proyek HBS dihentikan, penulis masih aktif dalam bidang TI untuk lembaga kehakiman Belanda. Penulis tidak terlibat langsung dalam pembuatan keputusan seputar proyek itu. Guna menghindari penilaian yang tidak dapat diverifikasi, kesimpulan-kesimpulan penulis hanya didasarkan pada temuan-temuan dari laporan audit eksternal.
8. Nilai tukar dihitung per 1 Januari 2002 oleh Oanda, <http://www.oanda.com/convert/classic?free=1>

9. Tidak sulit membayangkan ini menimbulkan kehebohan seperti itu.
10. <http://www.aija.org.au/tech3/program/presentations/Ontario2002-2.ppt>
11. Nilai tukar dihitung per 1 Januari 2002 oleh Oanda, <http://www.oanda.com/convert/classic?free=1>
12. Versi web Laporan Tahunan tidak mempunyai nomor halaman.



BAGIAN 3

PENYELESAIAN PERKARA YANG TERLAMBAT

Bagian ini menelaah tentang bagaimana TI dapat membantu mengurangi keterlambatan penyelesaian perkara. Keterlambatan yang berlebihan dalam penyelesaian perkara merupakan keluhan paling umum dalam hal kinerja sistem peradilan. Ada pandangan yang universal bahwa pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan sangat lambat dalam menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya oleh para pencari keadilan.

Pembahasan tentang keterlambatan penyelesaian perkara diuraikan dalam tiga bab. Dimulai dari titik awal keterlambatan, dengan menelaah penanganan perkara dengan tujuan menemukan jalan-jalan yang memungkinkan TI dapat memberikan dukungan dalam proses awal penanganan perkara secara garis besar.

Bagian ini dimulai dengan sebuah bab tentang keterlambatan itu sendiri. Dalam dua bab berikutnya, cakupannya diperluas sampai ke proses-proses pengadilan dalam makna yang lebih lebar dan dengan pemeriksaan yang lebih rinci terhadap beberapa proses tertentu. Bab ini diakhiri dengan beberapa kesimpulan tentang bagaimana teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk mengurangi keterlambatan. Akibatnya, lebih banyak lagi yang dipelajari dalam bagian ini selain soal keterlambatan.

Bab pertama ini menyajikan sebuah rangkuman tentang pendekatan-pendekatan tradisional dalam menanggapi keterlambatan penyelesaian perkara. Bab ini menggali cara menentukan apakah keterlambatan itu ada, apa penyebabnya, dan di bagian mana yang paling memungkinkan kita dapat melakukan upaya pembenahan. Bab kedua melangkah ke pendekatan-pendekatan yang non-tradisional.

Guna memahami bagaimana teknologi informasi dapat mendukung pengurangan keterlambatan, perlu dipelajari lebih banyak tentang bagaimana keterlambatan terjadi dari cara pengadilan menangani perkara-perkara. Bab ini membuat telaah tentang bagaimana pekerjaan penanganan perkara sebagai sebuah proses penanganan informasi. Wahana yang digunakan untuk tujuan ini adalah studi kasus peradilan perdata di Negeri Belanda. Bab ini menyajikan sebuah kerangka konseptual untuk memudahkan mempelajari penanganan informasi dalam proses-proses persidangan. Bab ketiga, melanjutkan studi kasus peradilan perdata di Negeri Belanda, menerapkan kerangka ini untuk mencermati penanganan perkara secara lebih rinci. Selanjutnya, dianalisis empat kategori berbeda tentang perkara-perkara di pengadilan. Analisis dilakukan terhadap tiap kategori sebagai sebuah proses informasi. Untuk tiap kategori pembahasan ini akan dirumuskan suatu kesimpulan tentang fungsi-fungsi TI yang dapat memudahkan implementasi proses perkara yang lebih baik dan cara-cara inovatif dalam menangani informasi, yang mengantar ke putusan perkara hukum yang lebih tepat waktu dan lebih patut.

Bab 3.1 Perkara yang Terlambat

Bab ini menganalisis dinamika keterlambatan penyelesaian perkara. Akan dibahas teori yang sudah ada mengenai masalah perkara yang terlambat yaitu: kerangka normatif, mendiagnosis keterlambatan sendiri, dan solusi apa saja yang mungkin dapat menyelesaikannya. Pertama, bab ini akan membahas pola pikir saat ini tentang dampak keterlambatan. Berikutnya, untuk memudahkan pembahasan yang jelas tentang masalah-masalah yang terlibat dalam keterlambatan, dengan menggunakan terminologi yang paling lazim. Berikutnya ada analisis tentang kerangka normatif. Sesudah itu, kita membahas cara-cara mengidentifikasi keterlambatan dengan mengukur waktu penyelesaian perkara dan menggunakan standar-standar. Akhirnya, kita juga akan membahas cara-cara paling umum untuk memerangi keterlambatan dan seberapa efektif cara-cara itu.

Keterlambatan Penyelesaian Perkara Sebagai Masalah: Tinjauan Sekilas diseluruh dunia.

Barangkali, pepatah paling terkenal dalam kultur dunia peradilan adalah kutipan pidato Perdana Menteri Inggris William Gladstone, "Justice delayed is justice denied" yang padanan Perancisnya adalah adagium "Justice rétive, justice fautive".¹⁾

Keterlambatan penyelesaian perkara telah menjadi topik perdebatan selama berabad-abad. Berikut ini beberapa contoh.

- ~ Pada 1802, Dewan Kota Hamburg, sekarang bagian dari Republik Federasi Jerman, memberikan perintah untuk memperpendek prosedur-prosedur pengadilan.²⁾
- ~ Pada awal 1970-an, banyak negara bagian AS memberlakukan undang-undang yang menetapkan batas waktu untuk penanganan perkara.
- ~ Pada 1983, Mahkamah Agung India mengutip pidato Ketua Pengadilan Tinggi Bombay yang mengatakan bahwa "sistem peradilan manapun yang menunda penyelesaian perkara atau penyelesaian sengketa sampai puluhan tahun dapat disebut telah menyianiyakan fungsi yang diembannya" (Bharuka 2003).
- ~ Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa mengalami kesulitan ketika berurusan dengan semua keluhan tentang putusan-putusan pengadilan yang terlambat, lewat dari batas waktunya. 28% putusan-putusannya ternyata melanggar ketentuan dalam hal lama penanganan perkara (ECHR 2009 hlm. 6).
- ~ Saat ini di Nigeria, para pengguna pengadilan, ketika membandingkan masalah keterlambatan dengan masalah-masalah lain yang memengaruhi sistem peradilan, memandang keterlambatan sebagai kendala paling penting dalam menjalankan fungsi pengadilan; sebagian besar memandang lama proses sebagai masalah paling serius. Kalangan bisnis juga secara umum terkesan tidak puas dengan kelonggaran waktu yang diberikan dalam penegakan keadilan (UNODC 2006 hlm. 34).

- ~ Hanya 44 persen pengguna pengadilan di Negeri Belanda, berdasarkan survei antara 2005 dan 2007, puas dengan lama prosedur yang mereka jalani. Mereka juga kurang puas dibanding hasil dalam sebuah survei sebelumnya (Prisma 2008 hlm. 4, 26).

Dewasa ini, keterlambatan penyelesaian perkara secara resmi dipandang sebagai sebuah masalah sangat penting yang harus diatasi di banyak lembaga kehakiman:

- ~ Di Amerika Serikat, masalah ini telah menjadi fokus dalam reformasi manajemen perkara sejak tahun 1970-an (Steelman 2000 hlm. xi).
- ~ Karena pengaruh perkembangan-perkembangan di Amerika Serikat, reformasi pengadilan di Amerika Latin juga telah berfokus pada keterlambatan penyelesaian perkara (Hammergren 2007 hlm. 58).
- ~ CEPEJ dibentuk oleh Dewan Eropa dengan rencana singkat untuk meningkatkan efisiensi pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman di Dewan yang beranggotakan lebih dari 40 negara.³⁾ CEPEJ telah menyelenggarakan sejumlah kajian yang telah memberikan hasil-hasil sangat menarik. Beberapa di antara hasil-hasil itu akan dibahas di bawah. Keterlambatan penyelesaian perkara saat ini disadari sebagai masalah paling penting yang harus ditangani di banyak lembaga peradilan Eropa (CEPEJ 2005 hlm. 2).

Dalam kepustakaan, masalah keterlambatan penyelesaian perkara telah cukup banyak ditangani di Amerika Serikat, Kanada, dan Australia, tidak sebanyak itu di Eropa, dan lebih sedikit lagi di bagian dunia yang lain. Beberapa kajian yang secara teknis kompleks sekali telah dilakukan di Negeri Belanda, berfokus pada perkara-perkara perdata. Hasil kajian ini akan dibahas di bawah.

Contoh-contoh kecil ini menggambarkan dua hal: keterlambatan penyelesaian perkara diyakini sebagai sebuah masalah, dan dianggap sebagai masalah penting.

Dengan pengalaman luasnya berkarya di negara-negara Amerika Latin, tempat ia pertama kali menemukan keterlambatan

perkara sebagai sebuah masalah besar, Hammergren menyimpulkan bahwa:

- ~ Kejadian keterlambatan penyelesaian itu terlalu dibesar-besarkan.
- ~ Penyebab-penyebabnya tidak dipermasalahkan.
- ~ Dampaknya berbeda dari yang diimajinasikan (Hammergren 2007 hlm. 71-78).

Yang ingin diungkapkan oleh Hammergren adalah bahwa pernyataan-pernyataan itu perlu diverifikasi, dan verifikasi mungkin memunculkan temuan-temuan yang sebagian di luar dugaan. Mula-mula kita akan membahas beberapa dampak keterlambatan penyelesaian perkara yang memiliki landasan empiris. Untuk verifikasi bahwa keterlambatan itu sebuah realitas, dan bukan hanya dugaan, kita melanjutkan mempelajari peristiwa keterlambatan itu dengan sebuah diskusi tentang bagaimana mengukurnya. Bab ini diakhiri dengan sebuah analisis tentang penyebab-penyebab dan langkah-langkah untuk mengatasinya.

Beberapa Dampak Keterlambatan

Proses peradilan yang tepat waktu bukan sebuah hak yang hanya bersifat abstrak. Selalu ada risiko bahwa keadilan dikhianati ketika proses perkaranya berlarut-larut. Sementara waktu berjalan terus, kepentingan-kepentingan sah yang tertentu dapat terpengaruh secara negatif. Keterlambatan berpengaruh secara langsung kepada pihak-pihak yang berperkara. Selain itu, keterlambatan berpengaruh terhadap administrasi peradilan itu sendiri, seperti juga terhadap masyarakat umum dalam makna yang lebih luas.

Keterlambatan memiliki banyak dampak yang berbeda-beda. Yang terutama, ada dampak bagi *pihak-pihak* yang berperkara:

- ~ Nilai imbalan atau ganjaran apa pun yang akhirnya mereka terima akan berkurang akibat keterlambatan.
- ~ Biaya tambahan terjadi ketika keterlambatan terjadi, yang kadang-kadang tak mampu ditanggung oleh pihak-pihak yang berperkara.

- ~ Penanganan perkara yang lama mungkin mengandung arti bahwa pihak yang menuntut ganti rugi mungkin tidak berhasil bertahan hidup. Ini membuat perusahaan-perusahaan kecil dan menengah, khususnya, terancam gulung tikar (Felsö hlm. 88).
- ~ Keterlambatan dalam kasus pidana dapat menyebabkan kesusahan yang berlebihan pada korban dan pada mereka yang disangka atau didakwa sebagai pelaku kejahatan. Penundaan praperadilan yang panjang hanya salah satu di antara kesusahan itu.
- ~ Akses ke keadilan menjadi terhalang bagi mereka yang tidak mampu menanggung biaya akibat keterlambatan.
- ~ Keterlambatan penyelesaian dapat pula menjadi sebuah insentif bagi pihak-pihak yang ingin membereskan sengketa.
- ~ Selanjutnya, ada dampak pada *administrasi pengadilan* sendiri.
- ~ Barang bukti bisa hilang dan kadang-kadang bukti baru harus diajukan.
- ~ Saksi-saksi bubar dan sulit dihadirkan kembali.
- ~ Saksi-saksi kehilangan kredibilitas sejalan dengan waktu.
- ~ Tergugat dan tersangka mungkin menghilang.
- ~ Keadilan dapat dihindari ketika investigasi dan pengadilan berkepanjangan sampai lebih dari batas-batas sesuai undang-undang.
- ~ Korupsi dimungkinkan oleh keterlambatan karena keterlambatan menciptakan kesempatan untuk meminta suap agar proses perkara dipercepat atau agar perhatian tetap diberikan kepada suatu perkara (Reiling 2007 hlm. 71).
- ~ Ada pula *dampak yang lebih luas* akibat perkara yang tertunda. Kinerja infrastruktur peradilan yang bagus, dengan proses-proses perkara yang tepat waktu merupakan aspek penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi (Van Velthoven 2005 hlm. 31), menurunkan biaya transaksi bisnis (Van Dijk 2003 hlm. 1), dan menurunkan biaya kalangan bisnis akibat kejahatan (Van Velthoven 2005 hlm. 20).

Penelitian tentang situasi ini di Negeri Belanda telah menunjukkan bahwa prosedur-prosedur yang terlalu panjang menimbulkan masalah-masalah di semua bidang yang terkait dengan hukum. Sengketa-sengketa makin lama tidak terpecahkan, yang berpengaruh buruk kepada stabilitas sosial dan menyebabkan kelembaman (inertia). Kerusakan bertambah sewaktu penyelesaian perselisihan semakin lama. Prosedur-prosedur yang panjang membuat upaya-upaya untuk menurunkan kasus kejahatan tidak efektif. Prosedur panjang mengakibatkan keterlambatan dan kadang-kadang menghentikan produktivitas, menimbulkan ketidakpastian jangka panjang, kerusakan akibat berlanjutnya kegiatan-kegiatan ilegal, dan menimbulkan masalah dalam aliran dana tunai. Biaya sosial langsung yang secara tidak perlu ditanggung oleh masyarakat Belanda akibat penanganan perkara yang berlarut-larut ditaksir mencapai 450 juta euro per tahun (Van Dijk 2003 hlm. 2).

Akan tetapi, walaupun keterlambatan bisa berdampak negatif, rentang waktu yang cukup sungguh diperlukan untuk menjalankan pemeriksaan yang benar, untuk menjawab semua pertanyaan seputar hukum dan untuk membereskan hubungan-hubungan antara pihak-pihak yang bersengketa, dan untuk sampai pada kesimpulan yang sesuai dengan nalar (CEPEJ 2006, hlm. 16; World Bank 2006a hlm. 48-49).⁴⁾

Untuk ringkasnya, perkara yang terlambat ditangani berdampak negatif pada pihak-pihak yang berselisih selain pada masyarakat yang lebih luas.

Kerangka Normatif

Setiap orang diberi hak agar perkara mereka disidangkan tanpa keterlambatan yang tidak perlu atau dalam rentang waktu yang wajar oleh sejumlah konvensi hak asasi manusia internasional:

~ *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), Pasal 14, menyatakan bahwa dalam perkara dakwaan pidana, perkara harus digelar oleh pengadilan-

pengadilan tanpa keterlambatan yang melebihi ketentuan. Gelar perkara itu meliputi sidang pertama, sidang terakhir, dan pembacaan putusan perkara.⁵⁾

- ~ *The African Charter on Human and People's Rights*, Pasal 7, menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan gelar perkara dengan jaminan yang sesuai aturan dan dalam rentang waktu yang wajar.
- ~ *The American Convention on Human Rights*, menetapkan dalam Pasal 8, bahwa setiap orang berhak mendapat kesempatan gelar perkara dalam jangka waktu yang wajar.
- ~ *The European Convention on Human Rights* (ECHR), Pasal 6, memberikan kepada setiap warga negara, negara anggota Dewan Eropa hak untuk gelar perkara yang adil dan terbuka oleh sebuah pengadilan yang independen, tak berpihak, dalam rentang waktu yang wajar. Mahkamah Peradilan di organisasi negara-negara Eropa lain, Uni Eropa, telah mengakui ECHR sebagai landasan hukum yang penting dan memperhitungkan Pasal 6 dalam mempertimbangkan masalah-masalah yang bersangkutan dengan waktu yang wajar.

Tugas utama pengadilan-pengadilan adalah menangani perkara semua orang, dan melaksanakannya tanpa keterlambatan yang di luar ketentuan dan dalam rentang waktu yang wajar. Ini sebuah standar yang wajib dipatuhi oleh pengadilan-pengadilan di negara-negara yang menandatangani salah satu konvensi ini. Pengadilan-pengadilan, wajib mematuhi standar ini. Namun, standar ini sendiri sebagai sebuah standar tidak begitu praktis karena kurang konkret. Kita akan kembali ke topik standar ini sesudah membahas diagnosis kelambatan. Begitu kita membahas bagaimana mengukur kelambatan di pengadilan, kita akan kembali ke pembahasan standar untuk menegaskan apakah waktu penyelesaian perkara sesudah diukur berlebihan atau tidak.

Mendiagnosis Keterlambatan dalam Dua Tahap

Keterlambatan terjadi ketika waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah perkara lebih dari standar. Jika undang-undang menetapkan jangka waktu tertentu untuk menyelesaikan sebuah putusan pengadilan, dan putusan itu baru terjadi setelah jangka waktu terlampaui, kita dapat mengatakan bahwa keterlambatan memang terjadi. Oleh sebab itu, mengukur waktu yang sungguh diperlukan oleh pengadilan untuk menggelar sebuah perkara adalah langkah pertama dalam mendiagnosis keterlambatan. Langkah berikutnya adalah menentukan apakah rentang waktu yang sesungguhnya lebih lama dari standar.

Terminologi untuk keterlambatan penanganan perkara

Istilah yang paling sering digunakan dalam konteks keterlambatan penyelesaian perkara adalah tepat waktu (*timely*), terlambat (*delay*), penimbunan (*backlog*), dan kemacetan (*congestion*).

Tepat waktu (*timely*) umumnya merujuk *tiadanya* keterlambatan.

Keterlambatan (*delay*) merujuk ke pelaksanaan tugas yang terlambat atau tertunda. Tugas itu sesuatu yang harus dikerjakan, tetapi belum selesai. Ada komponen yang normatif dalam istilah keterlambatan. Terlambat adalah sesuatu yang pelaksanaannya lebih dari standar.

Penimbunan (*backlog*) adalah sebuah istilah lain yang sering digunakan dalam konteks penanganan perdata. Yang dimaksudkan di sini adalah timbunan perkara-perkara yang belum diputus. Artinya ada sejumlah perkara yang tertimbun karena belum selesai atau belum diputus oleh hakim. Jika keterlambatan adalah pengalaman pencari keadilan ketika perkara mereka tidak diselesaikan tepat waktu, penimbunan terjadi di pengadilan ketika mereka tidak menangani perkara-perkara dengan kecepatan sama seperti yang direncanakan.

Kemacetan (*congestion*) menerangkan situasi ketika jumlah tugas begitu besar sehingga penyelesaian tugas-tugas itu terganggu.

Ada sebuah perbedaan penting antara waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah perkara di pengadilan dengan waktu yang diagendakan antara pendaftaran hingga pembuatan putusan, juga dengan waktu yang sungguh digunakan oleh seseorang untuk menangani perkara itu. Dalam kepustakaan tentang perkara yang tertunda dan manajemen perkara, terminologi ini ternyata tidak konsisten. Dalam kajian ini, yang digunakan secara konsisten adalah istilah-istilah sebagai berikut:

”Waktu disposisi” (*disposition time*) adalah rentang waktu antara saat pendaftaran sebuah perkara dan saat perkara telah diputus pengadilan, entah lewat vonis atau cara lain. Waktu disposisi biasanya diukur dengan jumlah hari dalam kalender.

”Waktu pemrosesan” (*processing time*) adalah rentang waktu ketika seseorang sungguh mengerjakan sesuatu untuk sebuah perkara. Waktu penanganan biasanya diukur dalam menit atau jam.

Sebuah langkah pendahuluan dalam proses diagnostik ini adalah menentukan data apa yang tersedia. Hanya beberapa sistem peradilan memiliki catatan statistik yang memungkinkan kalkulasi angka-angka untuk tahap-tahap tertentu ini atau untuk seluruh penanganan perkara secara mudah. Di kebanyakan negara, statistik nyata untuk perkara-perkara ini tidak tersedia begitu saja. Kebanyakan proyek yang mendukung reformasi peradilan beroperasi di negara-negara yang jarang memiliki lembaga statistik khusus untuk pengadilan. Dalam kasus tersebut, yang harus digunakan adalah mekanisme-mekanisme lain. Hal itu dibahas di bawah.

Sudah lazim untuk proyek-proyek dukungan kepada pengadilan, peradilan memperkenalkan komputer kepada pengadilan-pengadilan, dan setelah itu mengembangkan sebuah sistem pendaftaran perkara dan manajemen perkara. Sistem seperti itu, ketika diterapkan dalam sistem pengadilan secara keseluruhan, akan membuat jenis-jenis pengukuran yang dibahas di bawah lebih mudah dan berpeluang lebih akurat. Sistem itu juga memungkinkan perbandingan di antara pengadilan-pengadilan yang masih dalam sistem dan barangkali bahkan antarsistem.

Subbab berikutnya mula-mula sebagai langkah awal akan membahas cara mengukur waktu disposisi dengan atau tanpa sistem-sistem manajemen perkara yang diotomatiskan. Pada langkah berikutnya, akan dibahas standar apa saja yang sudah ada agar dapat menduga apakah waktu yang diukur berlebihan dan karena itu dapat dinilai sebagai keterlambatan.

Langkah 1: Pengukuran

Langkah pertama adalah mengukur waktu disposisi. Untuk tujuan pengukuran, kita memerlukan angka-angka yang representatif. Angka rata-rata matematis adalah ukuran yang paling lazim dipakai. Itu biasanya digunakan sebagai indikator untuk perkara biasa, yang tidak istimewa sama sekali. Dalam situasi seperti itu, ini sering menjadi indikator yang efektif untuk tujuan tersebut. Rata-rata adalah ukuran yang biasanya digunakan dalam laporan-laporan tahunan. Bagaimanapun, ketika sebagian besar perkara diproses dalam waktu relatif singkat, ada beberapa perkara yang memerlukan waktu luar biasa lama, angka rata-rata yang dihasilkan tidak memberikan makna yang sesungguhnya. Di sini, distribusi perkara menjadi bias. Ketika distribusi perkara seperti itu, indikator yang lebih baik adalah median. Median adalah pengukuran sentral dalam serangkaian pengukuran. Kalau kita mencermati waktu disposisi perkara dalam perkara-perkara perdata, setengah dari perkara-perkara yang ada memerlukan waktu kurang dari median, sedangkan setengah yang lain lebih lama (Eshuis 2005 hlm. 19, Eshuis 2007 hlm. 144). Ukuran dispersi juga memberi kita informasi. Ada perbedaan yang besar sekali apabila sebagian besar skor bergerombol di sekitar harga tengah (mean) atau median, atau jika "rata-rata" menyembunyikan rentang skor yang lebar. Sebagai contoh, ada perbedaan antara 90 persen perkara yang diproses dalam 6 bulan versus harga rata-rata enam bulan yang terdiri atas waktu-waktu yang bervariasi dari hanya beberapa hari sampai beberapa tahun (Reiling 2007 hlm. 63, Eshuis 2007 hlm. 144). Untuk mengekspresikan keadaan seperti ini, ukuran yang dipakai biasanya adalah persentase ke-90.

Itu sama artinya dengan waktu ketika 90% dari seluruh perkara berhasil diselesaikan. Inilah ukuran yang digunakan di *U.S. Trial Court Performance Standards*, yang kita bahas di bawah.

Membedakan jenis-jenis perkara juga perlu agar perkara-perkara yang diperbandingkan sungguh saling sebanding. Akan lebih informatif ketika mengetahui waktu rata-rata untuk penyelesaian perkara kebangkrutan, perkara penagihan utang sederhana, atau perselisihan seputar pemutusan hubungan kerja yang tidak adil daripada hanya waktu rata-rata untuk penanganan perkara-perkara perdata secara umum. Sebagaimana akan kita lihat dalam pembahasan tentang yurisprudensi ECHR, disposisi lebih mendesak dalam beberapa jenis perkara daripada dalam perkara-perkara yang lain. Selain itu, upaya-upaya untuk mengurangi waktu pengurusan perkara dapat diidentifikasi hanya untuk prosedur-prosedur tertentu. Dalam perkara-perkara pidana, pembedaan yang paling lazim adalah antara kejahatan-kejahatan sederhana, kejahatan-kejahatan besar dan serius, dan pemeriksaan rumit terhadap terduga koruptor atau kejahatan-kejahatan kerah putih lain. Kategorisasi seperti ini relevan untuk beberapa alasan. Sebagai contoh, pihak-pihak yang terlibat dalam satu jenis perkara tertentu mempunyai kepentingan yang khusus dalam hal penyelesaian perkara mereka secara tepat waktu. Selain itu, proporsionalitas mengharuskan jenis-jenis perkara seperti itu ditangani sesuai dengan tingkat kepentingan masing-masing. Akhirnya, jika yang dikehendaki dimaksudkan untuk berfokus pada mengurangi keterlambatan, analisis macam ini yang sedini mungkin dalam proses suatu keharusan karena itu membantu menarik perhatian kepada poin-poin yang dimungkinkan untuk pembaruan.

CourTools dari National Center for State Courts (NCSC)

Metodologi yang paling umum untuk mengukur disposisi perkara dijelaskan dalam *CourTools*, sebuah metodologi yang dikembangkan oleh U.S. National Center for State Courts.⁶⁾ Metodologi ini dikembangkan untuk membantu pengadilan-pengadilan negara bagian AS yang ingin mengukur kinerja mereka

dengan menyelenggarakan sistem pengukuran mereka sendiri. Cour Tools menerangkan bagaimana pengadilan-pengadilan dapat membuat sistem pengukuran sendiri yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan mereka. Di situ diterangkan bagaimana mengukur kinerja pengadilan dalam sepuluh aspek:

- ~ Akses dan ketidakberpihakan;
- ~ Clearance rates;
- ~ Waktu disposisi;
- ~ Usia beban perkara aktif yang tertunda;
- ~ Kepastian tanggal persidangan;
- ~ Keandalan dan integritas berkas-berkas perkara;
- ~ Pengumpulan denda tunai;
- ~ Penggunaan juri yang efektif;
- ~ Kepuasan karyawan pengadilan;
- ~ Biaya per perkara.

Sistem ini mengandaikan ada kategorisasi untuk jenis-jenis perkara. Metodologinya didasarkan pada American Bar Association's *Trial Court Performance Standards* (TCPS), yang akan dibahas di bawah dalam tahap berikutnya.

Ukuran-ukuran CourTools 2, 3, 4, dan 5 berhubungan dengan keterlambatan penyelesaian perkara. Pembahasan dalam kajian ini dibatasi seputar ukuran-ukuran tersebut. Metode ini dibahas secara mendalam di Box 4. Metodologi pengukuran waktu juga dapat menyediakan sebuah kerangka untuk mengukur lama penanganan perkara dalam sistem-sistem lain di luar sistem Amerika Serikat (Steelman dan Fabri, hlm. 31). *Waktu untuk disposisi* adalah ukuran yang secara langsung paling relevan. Metode ini mengukur lama sebuah kasus berada di pengadilan, dari saat pendaftaran sampai putusan ditetapkan, dalam jumlah hari kalender. *Tingkat clearance atau tingkat disposisi*, mengukur nomor 2, ukuran tentang apakah pengadilan mampu menangani beban perkara sesuai jadwal. *Usia beban perkara aktif yang tertunda* di sebuah pengadilan, mengukur nomor 4, mengukur berapa lama beban perkara yang sudah ada di *court docket* sejak perkara-perkara itu didaftarkan.

Kepastian tanggal persidangan, mengukur nomor 5, adalah ukuran yang penting bagi sistem-sistem yang menyelenggarakan persidangan. Ukuran ini mengukur berapa kali sebuah perkara ditetapkan untuk disidangkan. *Tingkat kemacetan*, bukan bagian dari pengukuran CourTools, adalah sebuah angka sederhana yang mengekspresikan apakah sebuah pengadilan sedang menumpuk sebuah *backlog*. Box 4 juga menerangkan bagaimana menghitung kemacetan beban perkara.

Metodologi pengukuran keterlambatan penyelesaian perkara yang telah kita pelajari dalam subbab ini semua mengukur waktu disposisi. Kalau data yang tersedia hanya sedikit, ada beberapa metode pengganti yang dapat digunakan untuk tujuan diagnostik. Analisis terhadap berkas-berkas perkara yang acak merupakan pendekatan untuk situasi-situasi ketika data tidak tersedia sama sekali. Apabila data tersedia, waktu untuk disposisi, tingkat disposisi dan usia beban perkara merupakan informasi yang bermanfaat tentang seberapa baik sebuah pengadilan dalam berusaha menangani beban perkaranya. Karena jenis perkara yang ada beragam sekali, mengelompokkan mereka berguna sekali untuk mengetahui apakah disposisi terjadi tepat waktu. Ini khususnya relevan ketika kita bicara tentang standar karena standar itu yang biasanya paling dipakai untuk kategori-kategori perkara tertentu. Langkah berikutnya adalah mencari standar untuk melihat apakah hasil-hasil yang ditemukan dalam pengukuran lebih besar.

Box 4 Time Measurement Methodologies

Time to disposition is the time it takes a court to dispose a case (of a certain type) from the day of filing to the day of disposition, measured in calendar days.

The clearance or disposition rate measures whether a court is keeping up with its case load. The clearance rate expresses the number of outgoing cases as a percentage of the number of incoming cases. If the clearance rate is less than 100%, the court is building up a backlog (Dakolias 1999 p. 10-17).

The CourTools methodology

Time to disposition expresses the percentage of cases disposed or otherwise resolved within established time frames. Those time frames can be the local, state or national guidelines for timely case processing, for instance the ABA and the COSCA standards (Table 7).

Clearance rates measure outgoing cases as a percentage of incoming cases. Outgoing cases can be cases that have been decided or cases that leave the court in some other way. Incoming cases can be new cases or cases that are reopened or reactivated, depending on the court system in question. The clearance rate is calculated by dividing the sum of outgoing cases by the sum of incoming cases. If the result is 1, or 100 percent, the court is keeping up with its caseload. If the result is less than 100 percent, the court is building up a backlog. The clearance rate methodology itself does not take an existing backlog into account.

The age of the active pending caseload of a court, measure 4, measures the age of the active cases that are pending before the courts, measured as the number of days from filing until the time of measurement. This measurement is again related to the ABA and COSCA standards in Table 7. *Trial date certainty*, measure number 5, is a measure that is important for systems that conduct trials. It measures the number of times cases disposed by trial are scheduled for trial. A court's ability to hold trials on the first date they are scheduled to be heard is closely associated with timely case disposition.

Source: NCSC CourTools.

Langkah kedua, sesudah mendapatkan data kuantitatif tentang waktu disposisi, adalah menentukan apakah waktu disposisi yang didapatkan lebih besar dari suatu standar.

Jadi, standar diperlukan untuk menentukan apakah keterlambatan sungguh ada. Masalahnya adalah bahwa, dalam praktik, standar untuk penanganan perkara ternyata sedikit sekali. Standar yang ada, entah tidak jelas, atau sudah berubah. Ada negara yang telah menentukan batas waktu untuk pemrosesan perkara dalam undang-undang mereka, misalnya untuk hukum acara. Standar-standar ini memiliki relevansi legal karena ada dalam perundang-undangan. Kendati demikian, untuk keperluan diagnostik, nilai mereka terbatas karena (1) sifatnya terlalu umum dan abstrak, dan (2) mungkin masih ada celah antara hukum dan praktik yang sesungguhnya. Untuk ringkasnya, standar-standar akan perlu diidentifikasi dahulu.

Sebuah masalah khusus yang kadang-kadang timbul adalah apakah standar-standar itu berlaku untuk lembaga-lembaga peradilan, mengingat lembaga-lembaga itu independen. Masalah telah timbul soal konsep standar bagi hakim-hakim dan lembaga-lembaga peradilan. Pertama, independensi lembaga peradilan kadang-kadang dipandang sebagai halangan untuk menetapkan atau memaksakan standar. Kedua, ada pertanyaan apakah, dan bagaimana, standar harus ditegakkan.

Masalah pertama tidak seserius kelihatannya, karena solusi-solusi untuk masalah otoritas telah ditemukan. Kalau kita memperhatikan standar yang sudah ada di lembaga-lembaga peradilan, standar itu dapat diklasifikasikan berdasarkan sumber otoritas mereka.

Salah satu jenis standar itu terkait dengan sasaran-sasaran yang *ditetapkan sendiri*. Sebuah contoh ada di Amerika Serikat, yang memberlakukan standar Trial Court Performance Standard, yang dikembangkan, dipakai, dan diterbitkan oleh Conference of State Court Administrators, Conference of Chief Justices dan ABA.

Hakim-hakim di sana umumnya anggota ABA. Standar-standar ini diberlakukan sebagai penjelasan. Tiap sistem pengadilan negara bagian “didorong dengan hati-hati” oleh National Center for State Courts untuk menggunakan atau memodifikasi standar-standar itu (lihat teks dalam Tabel 6). Negeri Belanda belum lama ini memberlakukan sebuah sistem standar waktu, didasarkan pada TCPS dan pada data tentang waktu pengurusan perkara yang sesungguhnya. Sistem Belanda tersebut dapat dilihat dalam Tabel 7.

Jenis yang lain adalah standar-standar yang *muncul dari yurisprudensi tentang keterlambatan tidak patut (undue)*, seperti yang digunakan oleh European Court of Human Rights. Pengadilan ini menyidangkan keluhan-keluhan tentang keterlambatan yang tidak patut di negara-negara anggota Dewan Eropa. Pengadilan telah mengatur bahwa, untuk perkara-perkara pidana, dua tahun adalah waktu disposisi yang wajar, dihitung dari saat munculnya kecurigaan yang wajar sampai pembuatan putusan di tingkat pertama. Sekarang pengadilan telah mengembangkan sebuah yurisprudensi yang ekstensif tentang mana yang wajar dan mana yang tidak dalam hal waktu disposisi. Yurisprudensi ini dibahas di bawah karena memberi petunjuk yang penting tentang faktor-faktor apa yang relevan dalam masalah perkara yang tertunda.

Standar jenis ketiga adalah yang *muncul dari praktik aktual*. Ini terkait sekali dengan penelitian tipe pertama tentang waktu disposisi yang dapat memberi tahu kita tentang praktik rata-rata, dan pengetahuan ini dapat menjadi landasan untuk penetapan standar. Sebuah contoh untuk pendekatan yang komparatif yang mungkin dapat menjadi sumber untuk standar seperti itu adalah database Doing Business dari Bank Dunia, yang juga dibahas di bawah.

Pengetahuan tentang praktik aktual dapat mengantar ke perubahan praktik aktual menjadi norma. Pengetahuan ini juga dapat mengantar ke pembentukan standar-standar yang lebih ketat, seperti yang terjadi dengan norma-norma ABA. Sebagai kesimpulan, independensi lembaga peradilan bukan penghalang bagi pengadilan dan hakim untuk mengadopsi standar-standar untuk mengukur kinerja mereka sendiri.

Sekarang tinggal masalah penegakan. Pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat “didorong dengan hati-hati” oleh National Center for State Courts untuk menerapkan standar-standar ini. Pengadilan-pengadilan di Negeri Belanda didorong untuk menyesuaikan standar-standar mereka sendiri dengan Council for the Judiciary, lembaga yang membawahi mereka. Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa dapat memerintah sebuah negara anggota untuk membayar denda atas kerusakan akibat perkara yang tertunda.

Sasaran yang ditetapkan sendiri sebagai standar: ABA

ABA telah menetapkan standar-standar waktu disposisi untuk perkara-perkara dengan jenis berbeda-beda di pengadilan-pengadilan AS. Untuk perkara-perkara perdata umum, misalnya, standar itu adalah bahwa 90 persen perkara perdata umum yang telah didaftarkan harus diselesaikan dalam 12 bulan setelah pendaftaran, 98 persen dalam 18 bulan, dan 100 persen dalam 24 bulan. Tabel 6 juga memberikan standar-standar dengan kalimat lebih umum yang dipakai oleh Conference of Chief Justices dan Conference of State Court Administrators. Kedua perangkat standar ini dapat diterapkan dalam pengukuran-pengukuran menggunakan metodologi CourTools (Box 1).

Tabel-tabel 6 dan 7 menunjukkan bagaimana jenis-jenis perkara berbeda dipandang memiliki tingkat keterdesakan yang berbeda. Itu meliputi masalah remaja yang mungkin perlu ditahan dan dipandang sebagai perkara yang paling mendesak.

Pengadilan-pengadilan Negeri Belanda mempunyai sebuah sistem standar waktu yang diturunkan dari U.S. Trial Court Performance Standards, yang diadaptasi berdasarkan statistik penanganan perkara di Belanda selama bertahun-tahun.

Standar-standar yang diuraikan dalam laporan ini telah dibuat berdasarkan praktik aktual. Standar-standar itu ditentukan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan sendiri. Dalam sejumlah kategori, praktik yang aktual bahkan lebih ketat daripada standar. Kita akan kembali ke pembahasan ini dalam bab-bab berikutnya.

Table 6 Case Disposition Time Standards in the United States		
Time Standards Adopted by the Conference of State Court Administrators (COSCA), the Conference of Chief Justices (CCJ) and the ABA		
	<i>CCJ and COSCA</i>	<i>ABA</i>
Case type		
Criminal		
Felony	180 days	90% in 120 days 98% in 180 days 100% in 12 months
Misdemeanor	90 days	90% in 30 days 100% in 90 days
Civil		
Jury trials	18 months	
Non-jury trials	12 months	
General civil		90% in 12 months 98% in 18 months 100% in 24 months
Summary proceedings, small claims, landlord/tenant		100% in 30 days
Domestic relations		
Uncontested	3 months	
Contested	6 months	
All cases		90% in 3 months 98% in 6 months 100% in 12 months
Juvenile		
Detention/shelter hearings	24 hours	24 hours
Adjudicatory/shelter hearings	15 days	15 days
1. In a detention facility	15 days	15 days
2. Not in a detention facility	30 days	30 days
Disposition hearings	15 days	15 days
<p>COSCA adopted its standards in 1983, CCJ and ABA adopted theirs in 1984. Criminal cases: time from arrest to trial or disposition. Civil and domestic relations cases: time from filing to trial or disposition. Juvenile detention and adjudication or transfer hearings: time from arrest to hearing; juvenile disposition hearings: time from adjudicatory hearing to disposition hearing.</p>		
<p>Note from NCSC: These case disposition standards, which have been promulgated by professional organizations in the field of judicial administration, are provided in the CourtTools methodology only for illustration purposes. Each court or state court system that has not already adopted case disposition time standards may wish to consider using or modifying these standards as a means of regularly evaluating its case management performance. Source: National Center for State Courts 2001.</p>		

Table 7 <i>Case Disposition Time Standards in the Netherlands</i>					
<i>Case type</i>	<i>Case category</i>	<i>Court</i>	<i>Time standard</i>	<i>Input at</i>	<i>Output at</i>
Commercial, defended	102/103	district	70% within 1 year 80% within 2 years	First hearing	Issue of decision/ removal from record
		local	75% within 6 months 90% within 1 year		
Commercial, undefended	105	district	90% within 1 month	First hearing	Issue of decision/ removal from record
		local	90% within 15 days		
Requests	106		90% within 3 months	Request received	Decision sent/ withdrawal after hearing
Summary proceedings and provisional decisions	301/302	district + local	90% within 3 months	Draft summons received	Final decision
Divorce	201	district	50% within 2 months 95% within 1 year	Request received	Final decision sent/ withdrawal received
Alimony	1596/1597/ 1600/1601	district	90% within 1 year	Request received	Final decision sent
Juvenile: authority and visiting rights	1595/1598/ 1602	district	80% within 1 year		Final decision sent
Juvenile: supervision and shelter	203	district	90% within 3 months	Request received	Decision sent/ withdrawal received
Dissolution of labor contract, settled decided	107	local		Request received	Decision sent
	2606		90% within 15 days		
	2607, 2608, 2709		90% within 3 months		

Source: Netherlands Judicial Council Quality Standards project, final report, November 16, 2007.

Gambaran yang sama, tetapi dengan beberapa perbedaan, berasal dari yurisprudensi Eropa dibahas dalam subbab mendatang.

Yurisprudensi sebagai standar: yurisprudensi tentang keterlambatan yang tidak patut menurut Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa

Pasal 6.1 Konvensi menetapkan tentang peradilan yang tepat waktu dengan menyatakan hak untuk mendapatkan peradilan tanpa keterlambatan yang tidak patut. Pasal 13 menyatakan bahwa negara-negara anggota harus mempunyai upaya perbaikan dalam sistem nasional bagi mereka yang telah tidak mendapatkan hak atas peradilan yang tanpa keterlambatan tidak patut. Sebagai sebuah upaya untuk mendukung, Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa mendengarkan keluhan-keluhan dari mereka yang merasa upaya-upaya penanggulangan nasional tidak memadai untuk mengatasi pelanggaran atas hak mereka untuk mendapatkan peradilan yang tepat waktu. Mereka dapat meminta keadilan kepada Mahkamah itu soal pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia Eropa. Mahkamah itu dapat memberi perintah kepada negara anggota yang bersangkutan untuk membayar ganti rugi kepada si pelapor, kalau terbukti ada keterlambatan yang tidak patut, dan karena itu merupakan pelanggaran terhadap Pasal 6.1. Putusan-putusan Mahkamah itu juga mempunyai otoritas yang lebih luas, karena mereka adalah sumber otoritas untuk administrasi pengadilan yang benar, yang dijamin oleh Konvensi. Sebagai contoh, perkara Brogan⁷⁾ melawan Inggris mengantar ke pembaruan besar-besaran di Belanda untuk aturan-aturan prosedural dalam penahanan sebelum disidangkan.

Ketika memeriksa gugatan-gugatan tentang keterlambatan yang tidak patut, Mahkamah itu umumnya memperbolehkan masa dua tahun untuk sebuah perkara dalam satu rangkaian. Selanjutnya Mahkamah itu menerapkan empat kriteria tersendiri lagi untuk menentukan apakah ada pelanggaran terhadap Pasal 6.1:⁸⁾

- ~ Kompleksitas perkara
- ~ Perilaku pelapor

- ~ Cara bagaimana permasalahan ditangani oleh otoritas pemerintahan dan pengadilan
- ~ Apa yang dipertaruhkan oleh si pelapor—ada perkara yang perlu dipercepat, misalnya sengketa perburuhan yang meliputi pemecatan, kompensasi bagi korban kecelakaan, perkara-perkara ketika di pelapor harus mendekam di penjara, perkara-perkara kekerasan oleh polisi, perkara-perkara ketika kesehatan pelapor dalam keadaan kritis, perkara-perkara pelapor yang berusia lanjut, perkara-perkara yang berhubungan dengan kehidupan keluarga, dan perkara-perkara dengan pelapor yang memiliki keterbatasan fisik dan kemampuan. Situasi-situasi seperti itu ikut menentukan perkara-perkara apa yang harus diprioritaskan.

Mahkamah HAM Eropa mempunyai perhitungan yang berbeda untuk titik awal perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif. Dalam perkara-perkara administratif, titik awalnya adalah tanggal ketika pelapor pertama kali mengajukan permasalahannya kepada otoritas administratif. Dalam perkara-perkara perdata, titik awal biasanya adalah tanggal ketika sebuah perkara didaftarkan di pengadilan. Dalam perkara-perkara perdata, tanggal akhir adalah ketika putusan menjadi final, tetapi pengadilan juga mempertimbangkan lama upaya pemaksaan dan prosedur-prosedur implementasi lain yang dipandang sebagai kesatuan dengan prosedur penanganan perkara. Dalam perkara-perkara pidana, titik awal mungkin juga sama dengan tanggal ketika tersangka ditangkap atau didakwa, atau tanggal ketika pemeriksaan pendahuluan dimulai. Mahkamah memandang tanggal ketika putusan akhir diberikan pada dakwaan substantif atau ketika jaksa atau pengadilan memutuskan menghentikan perkara sebagai tanggal akhir penanganan perkara.

Analisis dan perbandingan besar jumlah perkara yang telah diputus oleh pengadilan dalam hal ini telah memberi kita informasi tentang pendekatan yang diambil oleh Mahkamah HAM Eropa. Indikasi-indikasi yang dihasilkan masih terbilang umum (CEPEJ 2006a hlm. 6).⁹⁾

Tabel 8 memberikan informasi selengkapnya.

Type of case	Issues, case type	Length	Decision
Criminal	Diverse	More than 5 years	Violation
Criminal	Normal	3y6m (total in 3 instances) 4y3m (total in 3 levels + investigation)	No violation
Criminal	Complex	8y5m (investigation and 3 levels)	No violation
Civil	Complex	More than 8 years	Violation
Civil	Simple	1y10m in first instance 1y8m on appeal 1y9m Court of Cassation	No violation
Civil	Priority	1y7m in first instance (labor) 1y9m on appeal 1y9m Court of Cassation	No violation
Administrative	Priority	More than 2 years	Violation
Administrative	Complex	More than 5 years	Violation

Source: CEPEJ 2006a p. 6.

Ini kecenderungan yang umum:

Umumnya, lama pengurusan perkara keseluruhan *sampai dua tahun* untuk perkara-perkara normal yang tidak rumit dianggap wajar.

Dalam perkara yang tergolong *prioritas*, Mahkamah mungkin menganggapnya pelanggaran bahkan meskipun perkara itu diselesaikan kurang dari dua tahun.

Dalam perkara yang tergolong *kompleks*, Mahkamah mungkin mengizinkan waktu lebih lama, tetapi memberikan perhatian yang khusus kepada periode-periode tanpa aktivitas yang jelas berlebihan. Lama waktu yang diperbolehkan jarang lebih dari lima tahun dan hampir tidak pernah lebih dari delapan tahun secara keseluruhan.

Jenis perkara satu-satunya ketika Mahkamah tidak menemukan pelanggaran meskipun lama pengurusan perkara jelas berlebihan adalah perkara-perkara ketika perilaku si pelapor ikut menyebabkan perkara tertunda-tunda.

Standar yang timbul dari pembandingan: Doing Business

Kalau tidak ada standar yang memungkinkan kita menilai waktu disposisi aktual, pembandingan praktik-praktik aktual dapat membantu upaya pembuatan standar. Subbab ini akan mengambil data Doing Business—bahkan meskipun waktu disposisi di situ bukan hasil pengukuran aktual—untuk menerangkan cara kerjanya. Metodologi *Doing Business* (DB) (World Bank 2006a, 2008) mengumpulkan dan membandingkan data serta informasi tentang iklim dunia usaha di sebagian besar negara di dunia. Doing Business mempunyai sebuah jaringan informan di semua negara yang ikut berpartisipasi. Pada 2007, 178 negara berpartisipasi dalam pengumpulan data. Proses-proses Doing Business diterangkan secara rinci dalam Box 5.

Ada dua alasan mengapa kami menggunakan contoh ini. Pertama, metodologi ini sebuah alat yang banyak digunakan di negara-negara berkembang untuk membandingkan kinerja mereka berdasarkan iklim dunia usaha, termasuk sistem peradilan mereka. Kedua, metodologi ini tidak bergantung pada ada atau tidaknya fungsi statistik di suatu sistem peradilan yang diteliti. Orang dapat menjadikannya sebuah alat yang berguna ketika menilai kinerja pengadilan dalam konteks negara-negara yang masih berkembang. Bab 1.3 membahas metodologi DB secara umum, berikut keterbatasan-keterbatasannya.

Metodologi itu bekerja sebagai berikut: Setiap tahun, tim Doing Business meminta para informan di semua negara pesertanya untuk menyediakan informasi tentang kinerja sejumlah institusi yang berkaitan dengan kegiatan dunia usaha, misalnya kantor pajak, kantor bea cukai, dan sistem peradilan. Dalam kaitan dengan pemaksaan perjanjian, pengacara-pengacara di semua negara peserta diminta memberikan taksiran mereka tentang pengurusan perkara pemaksaan perjanjian dagang: waktu disposisi, biaya dan jumlah tahap yang perlu ditempuh. Penghitungan waktu dimulai sejak tahap pendaftaran dan berakhir ketika upaya paksa berhasil. Para pengacara yang merupakan informan-informan DB di tiap negara membuat taksiran tentang berapa lama, dalam hari

kalender, sebuah perkara akan diselesaikan oleh pengadilan. Waktu rata-rata DB kemudian ditaksir oleh para pengacara. Waktu yang ditaksir meliputi tiga kegiatan spesifik: (1) pendaftaran dan pelayanan, (2) pengadilan dan pembacaan putusan, dan (3) pemaksaan.

Berikut ini sebuah ilustrasi untuk metodologi ini: Pada 2006, waktu dalam hari yang diperlukan untuk mengurus gugatan di Negeri Belanda, yang dicantumkan dalam indeks DB, berubah dari 48 menjadi 408. Ini bukan salah ketik, juga bukan mencerminkan bahwa 90 persen lembaga peradilan Belanda tiba-tiba menjadi lumpuh. Tim Doing Business menegaskan bahwa mereka telah mengubah kasus dalam angket yang telah terlanjur diedarkan. Kasus yang baru (Box 5) dibangun sedemikian supaya hasilnya lebih dapat diperbandingkan antara negara satu dan yang lain. Akibatnya, prosedur untuk gugatan telah berubah. Jumlah hari baru, termasuk 50 hari untuk upaya paksa, sesuai dengan statistik peradilan Belanda. Perubahan ini mengandung arti kita tidak lagi dapat membandingkan data sejalan dengan waktu kalau kita ingin kembali ke sebelum 2006. Pembatasan yang lain adalah kenyataan bahwa data yang disediakan bukan sumber data primer, melainkan taksiran.

Pendekatan Doing Business untuk menggunakan taksiran oleh pengacara-pengacara setempat mengandung risiko. Ketika statistik dari pengadilan atau sumber-sumber lain tidak ada, kita tidak mungkin memeriksa ketelitiannya. Seberapa tinggi ketelitian yang diperlukan bergantung pada yang perlu kita perbuat dengan angka-angka itu. Jika, misalnya, waktu taksiran rata-rata dalam hari adalah 285, dan kita ingin membandingkannya dengan standar umum ECHR yaitu 2 tahun, tingkat ketelitian itu cukup untuk maksud tersebut. Statistik pengadilan aktual, asalkan ketelitiannya wajar, mungkin sekali tidak akan memberikan hasil perbandingan yang berbeda.

Box 5 Doing Business Database - Methodology for Contract Enforcement Scores

Indicators on enforcing contracts measure the efficiency of the judicial system in resolving a commercial dispute. The data are built by following the step-by-step evolution of a commercial sale dispute before local courts. The data are collected through study of the codes of civil procedure and other court regulations as well as surveys completed by local litigation lawyers (and, in a quarter of the countries, by judges as well).

Assumptions about the case

- The value of the claim equals 200% of the country's income per capita.
- The dispute concerns a lawful transaction between 2 businesses (Seller and Buyer), located in the country's most populous city. Seller sells goods worth 200% of the country's income per capita to Buyer. After Seller delivers the goods to Buyer, Buyer does not pay for the goods on the grounds that the delivered goods were not of adequate quality.
- Seller (the plaintiff) sues Buyer (the defendant) to recover the amount under the sales agreement (that is, 200% of the country's income per capita). Buyer opposes Seller's claim, saying that the quality of the goods is not adequate. The claim is disputed on the merits.
- A court in the country's most populous city with jurisdiction over commercial cases worth 200% of income per capita decides the dispute.
- Seller attaches Buyer's goods prior to obtaining a judgment because Seller fears that Buyer may become insolvent during the lawsuit.
- Expert opinions are given on the quality of the delivered goods. If it is standard practice in the country for parties to call witnesses or expert witnesses to give an opinion on the quality of the goods, the parties each call one witness or expert witness. If it is standard practice for the judge to appoint an independent expert to give an expert opinion on the quality of the goods, the judge does so. In this case the judge does not allow opposing expert testimony.
- The judgment is 100% in favor of Seller: the judge decides that the goods are of adequate quality and that Buyer must pay the agreed price.

- Buyer does not appeal the judgment. The judgment becomes final.
- Seller takes all required steps for prompt enforcement of the judgment. The money is successfully collected through a public sale of Buyer's movable assets (for example, office equipment).

Procedures

A procedure is defined as any interaction between the parties, or between them and the judge or court officer. This includes steps to file the case, steps for trial and judgment and steps necessary to enforce the judgment. This year, the survey allowed respondents to record procedures that exist in civil law but not in common law jurisdictions, and vice versa. For example, the judge can appoint an independent expert in civil law countries whereas both parties in common law countries send a list of their expert witnesses to the court. To indicate the overall efficiency of court procedures, a procedure is now subtracted for countries that have specialized commercial courts and a procedure for countries that allow electronic filing of court cases.

Time

Time is recorded in calendar days, counted from the moment the plaintiff files the lawsuit in court until payment. This includes both the days when actions take place and the waiting periods between. The respondents make separate estimates of the average duration of different stages of dispute resolution: the completion of service of process (time to file the case), the issuance of judgment (time for the trial and obtaining the judgment) and the moment of payment (time for enforcement).

Cost

Cost is recorded as a percentage of the claim, assumed to be equivalent to 200 percent of income per capita. Only official costs required by law are recorded, including court and enforcement costs and average attorney fees-where the use of attorneys is mandatory or common.

Source:

<http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EnforcingContracts.aspx>

Table 9 *Doing Business Database Contract Enforcement: Time in Days*

	<i>Time in calendar days including filing, service and enforcement in 2007</i>	<i>Time in calendar days for trial and judgment</i>	<i>Overall ranking on contract enforcement in 2007</i>
Benin	720	375	166
Georgia	285	100	42
Macedonia	385	280	84
Nepal	735	365	123
Netherlands	514	442	36
Romania	537	365	37
Sri Lanka	1318	1000	133
United States	300	180	8
Singapore (lowest number of days)	120	88	4
Hong Kong, China (best overall ranking)	211	176	1
Timor-Leste (highest number of days, lowest overall ranking on contract enforcement)	1800	1500	178

Jumlah hari paling rendah untuk ketiga fase yang ditemukan oleh Doing Business untuk 2007 adalah 120 untuk Singapura. Angka paling tinggi adalah 1800 hari, untuk pemaksaan perjanjian di Timor-Leste.

Kolom terakhir dalam Tabel 9 menunjukkan peringkat tiap negara dalam daftar berisi 178 negara peserta. Jadi, Hong Kong, Cina, memegang peringkat tertinggi untuk pemaksaan perjanjian, sedangkan Timor-Leste, di peringkat 178, merupakan yang paling rendah dalam daftar.

Alasan menerangkan database DB di sini adalah untuk menunjukkan bagaimana membandingkan angka-angka nasional dapat berperan dalam pembuatan standar, dalam hal ini untuk penanganan perkara di pengadilan. Doing Business telah ada dalam bentuknya yang sekarang baru sejak beberapa tahun pada waktu naskah ditulis (2008). *Doing Business* telah menjadi sumber informasi yang digunakan secara luas tentang iklim dunia usaha di sebagian besar negara di dunia. Informasi yang terkandung di

dalamnya banyak sekali. Informasi ini tidak selalu dapat diverifikasi. Angka-angka yang nyata telah diubah sedemikian sehingga menghasilkan skor-skor yang dapat diperbandingkan. Itu mungkin berarti datanya tidak lagi mencerminkan praktik yang sesungguhnya. Sebagai contoh, di Negeri Belanda jumlah perkara yang menghadirkan saksi-saksi kurang dari dua persen dari jumlah keseluruhan perkara perdata. Seorang penjual yang ingin memaksakan sebuah perjanjian akan mempelajari peluangnya dari prosedur perkara jalan pintas (*summary proceedings*) bukan dari prosedur biasa yang lengkap. Ini tidak menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk melacak masalah-masalah di pengadilan karena itu akan memerlukan informasi tentang waktu disposisi di tingkat pengadilan. Menunjukkan angka rata-rata tidak mencerminkan keberadaan angka-angka ekstrem dan peran mereka dalam waktu disposisi rata-rata. Angka ekstrem yang terlalu banyak mungkin mengisyaratkan ada masalah.

Nilai DB yang paling besar adalah untuk situasi-situasi ketika informasi lain tidak tersedia. Maksud subbab ini adalah menggambarkan fakta bahwa taksiran-taksiran ini disediakan sebagai landasan untuk mencerminkan berapa lama waktu disposisi yang dapat diterima, dan mana yang jelas sekali tidak wajar. Dengan cara ini, informasi tersebut dapat dijadikan landasan untuk menetapkan standar.

Membandingkan hasil-hasil dengan standar

Untuk memberikan gambaran tentang metodologi yang dikembangkan dalam bab-bab ini, kita sekarang dapat membandingkan taksiran dari Doing Business dengan standar-standar, kecenderungan-kecenderungan, dan indikasi-indikasi yang telah dibahas. Kasus yang dibangun untuk tujuan DB adalah sebuah perkara perdata umum yang tidak memiliki keterdesakan khusus. Untuk perkara jenis ini, standar-standar ABA, CCJ dan COSCA adalah 12 bulan atau 365 hari kalender untuk pengadilan tanpa juri (lihat Tabel 6). Indikasi umum ECHR adalah 2 tahun, atau kurang-lebih 730 hari, untuk perkara perdata sederhana.

Hasil DB untuk Amerika Serikat adalah 180 hari untuk pengadilan dan pembuatan putusan masih sangat memenuhi standar-standar ABA, CCJ, dan COSCA yang 12 bulan untuk pengadilan tanpa juri. Hasil untuk Negeri Belanda yang 442 hari untuk persidangan dan pembuatan putusan melampaui standar ABA yang 365 hari kalender tetapi masih dalam batas kerangka yurisprudensi ECHR. Hasil untuk Romania yang 365 hari untuk persidangan dan pembuatan putusan masih berada dalam batas-batas tersebut. Pengadilan-pengadilan di semua negara dalam daftar kecuali Sri Lanka dan Timor-Leste mempunyai taksiran untuk waktu disposisi yang masih masuk dalam standar-standar terkini.

Kita juga masih mungkin membuat perbandingan sedunia untuk perkara perdata umum: Jika fase pelayanan, pendaftaran, dan upaya paksa memakan waktu rata-rata 135 hari kalender, yang berarti 4,5 bulan, pengadilan-pengadilan di 72 dari 178 negara menurut taksiran memiliki kinerja yang memenuhi standar ABA. Pengadilan-pengadilan di 135 dari 178 negara menurut taksiran memiliki kinerja yang masih memenuhi standar indikatif yang diturunkan dari yurisprudensi ECHR. Ini menimbulkan pertanyaan tentang apakah, jika sebagian besar taksiran kinerja pengadilan masih memenuhi standar yang diterima secara luas, keyakinan bahwa pengadilan-pengadilan lamban dibenarkan hanya untuk jenis perkara yang tertentu ini.

Bagaimana hubungan pengamatan-pengamatan ini dengan kesimpulan Hammergren bahwa pernyataan tentang perkara yang tertunda dibesar-besarkan? Apabila taksiran-taksiran DB kurang-lebih betul, dan jika standar-standar ECHR diterapkan, kita boleh mengatakan bahwa kesimpulan itu ada benarnya. Dengan standar waktu ABA yang lebih ketat, lebih banyak waktu-waktu disposisi yang akan dihitung sebagai keterlambatan. Ini dapat menjadi titik awal untuk perdebatan tentang perkara tertunda yang didasarkan pada fakta daripada berdasarkan perkiraan.

Beberapa kesimpulan pendahuluan

Keterlambatan penyelesaian perkara diakui sebagai sebuah masalah besar dalam administrasi peradilan. Keterlambatan berpengaruh buruk kepada pihak-pihak yang berperkara, kepada masyarakat dalam pengertian lebih luas, dan kepada administrasi peradilan sendiri. Perkara yang tertunda sama dengan penanganan perkara yang begitu lama sehingga dipandang berlebihan. Keterlambatan perlu diukur guna memastikan apakah keterlambatan itu sungguh ada, apakah keterlambatan itu seserius yang dilaporkan, dan untuk menentukan cara membetulkannya. Agar dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, kita memerlukan pengukuran-pengukuran kuantitatif. Yang kita ukur bukan keterlambatan itu sendiri melainkan akibat-akibatnya, misalnya waktu disposisi, usia beban perkara dan *clearance rate*. Agar dapat mengetahui apakah ada keterlambatan yang tidak patut, hasil-hasil pengukuran ini perlu diperbandingkan dengan standar-standar yang ada. Standar-standar yang tegas dan praktis untuk waktu disposisi perkara tidak selalu tersedia. Standar-standar yang sudah ada diturunkan dari bukti faktual tentang praktik yang aktual. Bukti itu digunakan untuk menegakkan sasaran-sasaran ditentukan sendiri tentang apa yang ingin diraih oleh sistem. Yurisprudensi yang memutuskan apakah pelanggaran atas waktu yang wajar sudah terjadi juga sebuah sumber untuk pembuatan standar. Standar-standar yang sudah ada tentang waktu berbeda-beda untuk jenis perkara yang berbeda: ada jenis perkara yang memerlukan disposisi lebih cepat daripada yang lain karena pihak-pihak yang berperkara memiliki kebutuhan lebih mendesak untuk mendapatkan putusan pengadilan. Waktu disposisi perkara di seluruh dunia juga berbeda-beda.

Subbab mendatang membahas penyebab-penyebab keterlambatan yang mungkin menerangkan sebagian perbedaan di atas.

Mengidentifikasi beberapa Penyebab

Apabila pengadilan, telah mengukur waktu disposisi mereka dan memperbandingkan hasil-hasil itu dengan standar-standar yang ada, mungkin menemukan bahwa telah terjadi keterlambatan yang

tidak wajar. Ini mungkin membawa mereka ke kesimpulan bahwa keterlambatan adalah masalah yang signifikan bagi mereka. Agar dapat menemukan cara-cara mengurangi waktu disposisi, tantangan berikutnya adalah mengidentifikasi penyebab-penyebab keterlambatan. Upaya mengidentifikasi penyebab-penyebab ini telah dilakukan dengan cara berbeda-beda. Satu di antaranya adalah mencermati variasi-variasi waktu disposisi di antara pengadilan-pengadilan dan faktor-faktor yang mungkin menerangkan variasi-variasi itu. Ada penelitian tentang faktor-faktor yang menjelaskan mengapa waktu disposisi bervariasi. Cakupan penelitian ini terbatas karena hampir semuanya diselenggarakan di Amerika. Pendekatan yang diambil untuk penelitian biasanya adalah membandingkan perbedaan-perbedaan dalam waktu disposisi perkara di antara pengadilan-pengadilan berdasarkan sebuah teori tentang faktor-faktor mana yang relevan. Langkah berikutnya adalah mengidentifikasi faktor-faktor yang muncul itu, yang signifikan untuk menerangkan perbedaan-perbedaan tadi. Hasil-hasil penelitian ini tersebar (*diffuse*) (Eshuis 2007 hlm. 28).

Pendekatan lain adalah mencermati intervensi-intervensi untuk mengurangi waktu disposisi dan seberapa efektif intervensi-intervensi itu. Penelitian empiris yang tegas untuk upaya-upaya ini dan hasil-hasil perbaikan yang konkret terhadap masalah waktu disposisi jarang sekali, tetapi ada beberapa informasi tentang intervensi-intervensi yang berhasil mengurangi waktu disposisi dan seberapa efektif intervensi-intervensi itu. Kebanyakan contoh di bawah berasal dari *World Development Report 2002* (WDR 2002). Mereka memadukan pengalaman dari proyek-proyek pembaruan peradilan di seluruh dunia. Nilai temuan-temuan ini juga terbatas, karena dua alasan: (1) intervensi-intervensi tidak dilakukan di bawah situasi-situasi yang terkendali dengan baik, dan (2) hasil-hasil intervensi—baik sebelum maupun sesudahnya—tidak didefinisikan dengan baik. Menarik kesimpulan umum dari pengalaman praktis dalam sebuah konteks internasional juga akan problematis karena perbedaan-perbedaan penting dalam pengaturan dan cakupan prosedur-prosedur, tingkat-tingkat sumber daya dan banyak lagi faktor-faktor lain.

Dengan semua peringatan tersebut, pembahasan berikut mencermati empat kelompok faktor dan intervensi: beban kerja (*caseload*), faktor-faktor prosedural, faktor-faktor organisasional, dan faktor-faktor kebudayaan, dan insentif-insentif lain. Apabila temuan-temuan baik soal faktor maupun intervensi menunjuk ke arah yang sama, asumsi kita adalah bahwa faktor-faktor tersebut secara efektif berpengaruh terhadap waktu disposisi perkara.

Beban perkara

Penjelasan paling umum untuk keterlambatan adalah jumlah besar perkara (*caseload*) sebagai beban di sebuah pengadilan: sebuah pengadilan dengan perkara lebih banyak akan memerlukan waktu lebih lama untuk menyelesaikan perkara-perkara itu. Ukuran beban perkara sendiri tidak menentukan keterlambatan. Hanya ketika berhubungan dengan sumber daya manusia dan sumber daya lain yang tersedia barulah beban perkara mempunyai makna dalam kaitan dengan waktu disposisi. Aliran masuk perkara ke pengadilan ditentukan oleh faktor-faktor yang berbeda:

- ~ Perundang-undangan yang mengatur perselisihan atau perkara-perkara (misalnya perceraian, sengketa properti, sanksi kriminal) yang perlu dibawa ke pengadilan;
- ~ Frekuensi kejadian perkara-perkara ini dalam masyarakat;
- ~ Sejumlah besar faktor kultural dan sebagainya yang berpengaruh soal apakah perkara-perkara atau masalah-masalah itu sungguh dibawa ke pengadilan (Genn 1999 hlm. 252).

Faktor-faktor ini semua dapat berubah-ubah. Kemacetan, penumpukan, dan keterlambatan, merupakan risiko-risiko yang lazim dihadapi oleh organisasi-organisasi ketika permintaan datang tak terkendali, sementara sumberdaya terbatas dan tidak luwes. Terputusnya layanan seperti ini umum sekali terjadi pada lembaga-lembaga pelayanan publik, dan lembaga-lembaga di sektor publik bukan pengecualian. Pada prinsipnya, siapa pun dapat membawa masalahnya ke pengadilan, dan faktor-faktor yang memengaruhi keputusan untuk berbuat demikian sangat di luar kendali pengadilan.

Sebagai contoh, permintaan untuk penanganan perkara-perkara pengadilan dagang akan berfluktuasi secara terbalik dengan kesehatan perekonomian. Jika lebih banyak orang dan perusahaan tidak mampu membayar tagihan-tagihan mereka, makin banyak gugatan yang akan didaftarkan di pengadilan-pengadilan tingkat pertama. Permintaan untuk penanganan perkara-perkara pengadilan pidana akan sangat bervariasi dengan iklim politik dan prioritas-prioritas sektor publik di sebuah negara. Beban perkara aktual juga dipengaruhi oleh jenis-jenis perkara yang harus ditangani. Kenaikan jumlah perkara yang lebih kompleks, misalnya ketika sebuah negara memutuskan mening-katkan penuntutan atas kejahatan-kejahatan suap atau korupsi, mungkin tidak tercermin pada jumlahnya, tetapi menggambarkan permintaan yang lebih besar atas sumber daya.

Beban perkara kadang-kadang dipandang sebagai penyebab perbedaan dalam distribusi kerja dan perbedaan kultural. Bagaimanapun, sebuah kajian tentang pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat menemukan bahwa perbedaan-perbedaan dalam jenis perkara, dalam campuran perkara, atau dalam persentase pengadilan dengan juri tidak menerangkan variasi-variasi dalam waktu disposisi (Church hlm. 79). Sepintas lalu, kelihatannya beban perkara adalah faktor yang tidak mudah dipengaruhi. Laporan-laporan informasi manajemen yang tepat waktu dan dapat diandalkan serta penggunaan teknik-teknik manajemen aliran perkara modern ternyata merupakan faktor-faktor penting dalam mengurangi penumpukan (Mahoney hlm. 19).

Program-program pengurangan penumpukan dilaporkan efektif dalam jangka pendek. Kendati demikian, untuk mengurangi waktu disposisi dalam jangka panjang, orang perlu menangani penyebab-penyebab yang lebih mendasar (Eshuis 2007 hlm. 282).

Prosedur-prosedur dan proses-proses terkait dengan kerangka kerja

Ada bukti kuat tentang hubungan yang signifikan antara tingkat kompleksitas prosedural yang lebih tinggi dan waktu disposisi yang lebih lama (Djankov c.s. hlm. 25, Botero c.s. hal 73).

Di negara-negara dengan prosedur-prosedur lebih rumit, penanganan perkara umumnya menjadi lebih lama. Penting bagi kita untuk membedakan antara kompleksitas prosedural, yang berkaitan dengan langkah-langkah yang perlu diambil, dan kompleksitas substantif dalam perkara atau sengketa yang ditangani, seperti jumlah masalah yang perlu dipecahkan.

Dalam kaitan dengan upaya perbaikan, bidang utama yang perlu dicermati adalah penyederhanaan prosedur. WDR 2002 memuat informasi tentang macam-macam bentuk penyederhanaan yang telah berhasil menaikkan kinerja pengadilan:

Penyederhanaan aturan-aturan prosedural dilaporkan berhasil oleh WDR (WDR 2002 hlm. 127). Pengaruhnya yang menguntungkan dilaporkan naik sejalan dengan tingkat kompleksitas aturan-aturan lama. Salah satu contohnya adalah mengurangi kemungkinan upaya banding terhadap putusan-putusan sela dan membatasi upaya banding untuk putusan akhir saja.

Penyelesaian sengketa alternatif (ADR, alternative dispute resolution), menurut WDR, merupakan alternatif untuk pengadilan-pengadilan yang tidak berjalan dengan semestinya. Adalah penting membedakan ADR sebagai sebuah cara untuk menyelesaikan sengketa, dan ADR sebagai sebuah cara untuk membebaskan pengadilan dari sengketa-sengketa yang dapat dipecahkan dengan cara-cara lain agar menurunkan beban perkara dan membantu pengadilan mengurus perkara-perkara yang memerlukan putusan pengadilan lebih cepat. Sebagai bentuk penyelesaian sengketa yang terkonsentrasi ADR dapat dipandang baik sebagai semacam penyederhanaan, maupun sebagai semacam spesialisasi prosedural. Genn melaporkan bahwa ADR telah tidak menghasilkan dampak yang besar terhadap cara warga masyarakat mencari pemecahan untuk masalah-masalah mereka yang dapat diputus oleh pengadilan.¹⁰⁾ Genn meramalkan dalam tahun 1999 bahwa ini mungkin berubah ketika pengadilan mendorong para pihak untuk mencoba mediasi untuk memecahkan perselisihan mereka (Genn 1999 hlm. 261).

Prosedur perkara jalan pintas (*summary proceedings*) ternyata memiliki peran yang signifikan dalam menjelaskan variasi-variasi dalam waktu disposisi (Eshuis 2007 hlm. 28). Penerapan prosedur perkara jalan pintas dilaporkan sukses dalam mengurangi waktu disposisi dengan menawarkan prosedur lebih sederhana untuk memecahkan beberapa perselisihan secara jauh lebih cepat (WDR 2002 hlm. 128). Di Negeri Belanda, prosedur perkara jalan pintas (*kort geding*) merupakan cara yang populer dan efektif untuk mencapai putusan peradilan dalam waktu singkat.

Pengadilan gugatan kecil (*small claims courts*), dengan prosedur sederhana yang proporsional dengan besar gugatan, sejauh ini merupakan upaya paling sukses dalam mengurangi waktu disposisi (WDR 2002 hlm. 126). Bagaimanapun, perlu dicatat bahwa jumlah bukti untuk pengamatan ini tidak terlalu banyak.

Tingkat *spesialisasi* hakim di beberapa pengadilan Amerika Serikat ternyata tidak signifikan untuk menjelaskan variasi dalam waktu penanganan perkara (Eshuis 2007 hlm. 28). Kendati demikian, laporan-laporan WDR bahwa *pengadilan-pengadilan khusus* merupakan upaya yang berhasil untuk memperbaiki waktu disposisi pengadilan dan aspek-aspek lain kinerja pengadilan. Spesialisasi dalam arti membedakan aliran-aliran perkara merupakan upaya perbaikan yang populer, meskipun bukti untuk kemanjurannya agak tipis (WDR 2002 hlm. 126).

Intervensi-intervensi awal dalam perkara orang per orang, entah di pengadilan atau tepat sebelum perkara digelar di pengadilan, katanya efektif dalam mengurangi waktu disposisi (Eshuis 2007 hlm. 299, Goerdt hlm. 56). Cara-cara itu umumnya berguna untuk mengurangi kompleksitas sebuah perselisihan ketika perkara baru disidangkan. Ada evaluasi yang positif untuk pendekatan ini di Australia dan di Inggris.¹¹⁾ *Court conference*, suatu bentuk intervensi dini tempat hakim merencanakan bagaimana sebuah sengketa akan ditangani bersama pihak-pihak yang berperkara dan/atau perwakilan mereka, ternyata berhasil mengurangi waktu disposisi.

Praktik-praktik dan struktur

Subbab ini membahas sekumpulan besar berbagai faktor dan upaya-upaya perbaikan yang berkaitan dengan praktik dan struktur pengadilan.

Kekurangan sumber daya sering diajukan sebagai alasan mengapa waktu disposisi berkepanjangan. Sumber daya diketahui berpengaruh terhadap panjang waktu disposisi berdasarkan beberapa kajian di beberapa pengadilan AS, tetapi di pengadilan-pengadilan lain alasan yang sama tidak signifikan. Sebuah kajian menemukan bahwa waktu disposisi yang lama disebabkan oleh kekurangan sumber daya di pengadilan. Kurangnya sumber daya mungkin berarti jumlah hakim yang relatif sedikit. Kekurangan hakim berakibat lebih tingginya beban perkara per hakim, dan itu menyebabkan kita kembali ke beban perkara sebagai faktor yang memengaruhi waktu disposisi. Jumlah hakim dan staf ternyata berhubungan dengan waktu disposisi dalam sebuah kajian (Eshuis 2007 hlm. 28). Anggaran dan pendanaan yang ditingkatkan sebagai upaya yang terisolasi tidak menjamin perbaikan-perbaikan jangka panjang, menurut pengalaman yang dilaporkan di WDR (WDR 2002 hlm. 128-129).

Metode-metode perencanaan dan pengendalian, perencanaan beban perkara dan mengawal serta memaksakan batas semua telah terbukti signifikan untuk menjelaskan variasi-variasi dalam waktu disposisi di pengadilan-pengadilan AS.

Sebuah kajian tentang pengadilan-pengadilan di Argentina dan Venezuela oleh Buscaglia dan Ulen yang diterbitkan pada 1997 menemukan bahwa penggunaan *pemrosesan kata komputer* sangat berkorelasi dengan disposisi yang lebih cepat, khususnya dalam babak pembuatan putusan di Venezuela dan Argentina (Buscaglia 1997 hlm. 290).

Perbedaan-perbedaan dalam organisasi dan cara-cara pengadilan bekerja ternyata relevan dalam menerangkan perbedaan-perbedaan dalam waktu disposisi perkara. Manajemen perkara dan pemantauan perjalanan tiap perkara orang per orang guna memastikan penyelesaian yang bijaksana, ternyata sebuah

faktor yang penting. Sistem manajemen perkara dan pemantauan waktu disposisi adalah dua instrumen yang digunakan dalam manajemen perkara. Dalam sebuah perbandingan metode-metode manajemen yang spesifik, hasilnya menyebar. Sebuah kajian lain menemukan karakteristik-karakteristik manajemen pengadilan, metode-metode perancangan atau tujuan bukan faktor yang signifikan untuk menerangkan waktu disposisi perkaranya (Mahoney hlm. 6, Eshuis 2007 hlm. 28).

Statistik produksi yang benar dan kesadaran tentang waktu disposisi sama-sama faktor yang terbukti mengantarkan ke pengurangan waktu disposisi. Ini menimbulkan pertanyaan tentang sebab-akibat: bagaimana, dan apakah, statistik yang benar ikut menurunkan keterlambatan. Kita akan kembali ke pertanyaan ini belakangan. Penelitian juga menunjukkan bahwa pengadilan-pengadilan AS telah menerapkan standar-standar ABA hanya di bawah tekanan dari luar. Selain itu, standar merupakan instrumen yang berguna bagi pengadilan-pengadilan yang dengan serius berusaha memendekkan waktu-waktu disposisi (Eshuis 2007 hlm. 32).

WDR melaporkan bahwa membuat tiap hakim bertanggung jawab atas perkara-perkara adalah sebuah perbaikan bila dibandingkan dengan kalender-kalender utama (WDR 2002 hlm. 125). Ini mencerminkan temuan yang sama oleh Church (Church hlm. 72). Kalender utama memuat perkara-perkara yang ditangani oleh pengadilan, tetapi belum mengungkapkan hakim mana menangani perkara apa. Ada bukti bahwa menetapkan sebuah perkara kepada seorang hakim sejak awal membuat disposisi lebih cepat. Tidak adanya pemantauan atas atau kesadaran tentang semua tahap penanganan perkara adalah penyumbang lain terjadinya keterlambatan.

Publisitas lebih banyak dalam bentuk informasi tentang pelaksanaan peradilan dan pengamatan atas persidangan membuat administrasi peradilan lebih cepat dan tidak berpihak, menurut WDR (WDR 2002 hlm. 125). Pemasangan kamera-kamera televisi di pengadilan menjadikan disposisi perkara 30 persen lebih cepat,

dan kualitas putusan bertambah. Pengamatan oleh organisasi kemasyarakatan yang mengevaluasi hakim-hakim adalah sebuah kemajuan lain yang terjadi berkat WDR.

Implementasi yang tidak memadai: ketika implementasi intervensi-intervensi untuk mempercepat penanganan perkara tidak memadai, intervensi itu tidak berhasil. Waktu disposisi yang lebih pendek adalah sebuah latihan jangka panjang yang memerlukan masa implementasi lebih lama. Dalam proses-proses perubahan, kepemimpinan dianggap sebuah faktor. Tekanan dari luar adalah sebuah faktor penting untuk mengubah sistem-sistem pengadilan setempat (Eshuis 2007 hlm. 33).

Kultur dan faktor-faktor lain

Harapan-harapan, praktik-praktik yang sudah mapan dan aturan-aturan tidak formal untuk perilaku hakim dan pengacara memang menjelaskan variasi-variasi dalam waktu disposisi dalam sebuah kajian terhadap beberapa pengadilan AS (Church hlm. 50).¹²⁾ Orientasi kerja yang efisien ternyata juga signifikan dalam menerangkan variasi-variasi dalam waktu disposisi di beberapa pengadilan AS (Ostrom hlm. 108-9). Harapan-harapan warga setempat seperti tentang apakah prosedur-prosedur yang cepat umumnya dipandang penting ternyata relevan untuk waktu disposisi. Bagaimanapun, tidak ada bukti empiris yang tegas untuk gagasan bahwa semua itu berpengaruh signifikan terhadap waktu disposisi (Eshuis 2007 hlm. 28). Akhirnya, penjelasan dapat dicari dalam serangkaian insentif negatif. Perkara yang tertunda juga ada manfaatnya, misalnya bagi pihak yang ingin menunda pembayaran. Pihak tergugat mungkin memiliki kepentingan dalam upaya menghambat atau mencegah putusan yang merugikan mereka. Para pengacara mungkin ingin memperpanjang perkara sebagai sebuah cara untuk memperbesar upah mereka. Sebuah pengadilan sendiri mungkin ingin perkara di situ bertumpuk supaya mempunyai alasan untuk mendapatkan anggaran lebih besar.

Subbab ini menganalisis faktor-faktor dan intervensi-intervensi mana yang telah terbukti efektif dalam mengurangi keterlambatan penyelesaian perkara. Gambaran ini tidak terlalu jelas.

Kalau kita mulai memperhatikan bidang-bidang dengan faktor-faktor (1) yang ternyata mempunyai pengaruh signifikan terhadap waktu disposisi, dan (2) tempat intervensi-intervensi telah membantu mengurangi waktu disposisi, bidang-bidang berikut muncul dengan sendirinya:

Transparansi yang meningkat, misalnya pengukuran yang benar dan kesadaran tentang waktu disposisi yang aktual, dan tentang standar-standar, dapat dipandang sebagai faktor-faktor positif dalam mengurangi waktu disposisi. Semua tadi memiliki potensi untuk mengubah kultur legal pengadilan setempat kata Church. Ungkapan Church untuk ini adalah: “Unsur paling penting dalam mempercepat proses pemeriksaan di pengadilan adalah kepedulian di pihak hakim terhadap masalah keterlambatan dan komitmen yang kuat untuk berbuat sesuatu soal itu” (Church hlm. 81). Ini ditegaskan oleh Goerd: “Keterlambatan dapat dikurangi ketika ada komitmen untuk menangani perkara secara cepat” (Goerd hlm. 57). Informasi tentang praktik yang sesungguhnya dapat menjadi langkah pertama dalam meningkatkan kesadaran itu dan mengubah kultur.

Ini hipotesis yang sungguh dapat diuji. Mengambil data implementasi TI dari CEPEJ dan waktu disposisi hasil penaksiran untuk perkara-perkara perdata umum dari Doing Business, kita dapat melihat apakah kehadiran sistem pendaftaran perkara, sistem manajemen perkara dan sistem manajemen pengadilan mempunyai hubungan dengan waktu disposisi itu. Saya membagi negara-negara yang melapor ke CEPEJ menjadi dua kelompok: mereka yang melaporkan bahwa mereka telah menerapkan sistem pendaftaran perkara, sistem manajemen perkara, dan sistem manajemen pengadilan di semua pengadilan, dan mereka yang melaporkan bahwa mereka tidak melakukan semua itu. Dalam kelompok pertama, taksiran waktu disposisi DB bervariasi dari 210 hari untuk Lithuania sampai 515 hari untuk Spanyol. Median waktu disposisi untuk perkara-perkara perdata umum untuk semua negara dalam kelompok ini adalah 386 hari, dan rata-ratanya adalah 388 hari. Taksiran untuk kelompok negara-negara kedua

berkisar dari 237 hari untuk Azerbaijan sampai 1210 hari untuk Italia. Untuk semua negara dalam kelompok ini, media waktu disposisi untuk perkara-perkara perdata umum adalah 561 hari dan rata-ratanya adalah 577 hari.

Untuk perkara-perkara perdata umum di pengadilan-pengadilan Belanda, waktu disposisi rata-rata adalah 608 hari dalam tahun 1996, dan 420 hari dalam tahun 2007. Penyederhanaan proses perkara dalam bentuk intervensi dini, spesialisasi aliran perkara dan penyederhanaan prosedur juga faktor-faktor positif dalam mengurangi waktu disposisi.

Bidang manajemen sumber daya pengadilan juga muncul dengan sendirinya, tetapi ini di luar cakupan kajian tentang proses-proses peradilan primer ini. Pengadilan dan hakim telah sering, dan sering dengan alasan yang bagus, telah dituduh tidak memberikan perhatian kepada masalah manajemen sumber daya pengadilan. Kendati demikian, masalah itu bukan bagian dari kajian ini karena kajian ini berfokus pada proses peradilan itu sendiri.¹³⁾

Oleh sebab itu, peningkatan transparansi dan penyederhanaan proses perkara, yang keduanya berhubungan dengan sejumlah kegiatan yang lebih spesifik, adalah bidang-bidang yang harus memperoleh perhatian khusus ketika kita pindah ke bab berikut.

Kesimpulan untuk bab ini

Bab ini terutama mencermati pertanyaan tentang bagaimana TI dapat mendukung pengurangan keterlambatan di pengadilan. Dalam kesimpulan ini akan dibahas beberapa aspek keterlambatan penyelesaian perkara.

Hasil-hasil penelitian tentang penyebab keterlambatan dan intervensi-intervensi tidak tidak seragam (*diffusi*). Hasil-hasil itu tidak memberikan panduan-panduan yang tegas dan cepat untuk mengurangi penumpukan atau keterlambatan. Kultur setempat, kesadaran atas praktik aktual dan perlunya menangani perkara sesuai keinginan tampil sendiri sebagai faktor-faktor yang memengaruhi keterlambatan. Kompleksitas prosedural dan penyederhanaan muncul dari penelitian sebagai bidang-bidang yang mungkin untuk mengurangi keterlambatan.

Spesialisasi adalah suatu cara yang dapat dipakai sebagai jalan keharusan untuk mengurangi keterlambatan. Bentuknya bermacam-macam: prosedur perkara jalan pintas, pengadilan untuk gugatan-gugatan kecil dan prosedur-prosedur yang sederhana. Intervensi dini juga dilaporkan sebagai langkah yang efektif.

Teknologi informasi sebagai faktor yang memengaruhi keterlambatan penyelesaian perkara di pengadilan belum dikaji secara empiris, kecuali dalam beberapa perkara yang tersendiri.

Ada satu faktor TI yang muncul dari kajian ini: teknologi database yang digunakan dalam sistem-sistem pendaftaran perkara dan manajemen perkara menghasilkan statistik pengurusan perkara. Memiliki data tentang disposisi perkara dan penanganan perkara memudahkan baik pengukuran waktu disposisi aktual dan pembuatan standar-standar. Standar pertama dibuat pada awal 1980-an di Amerika Serikat, tempat teknologi diterapkan di pengadilan-pengadilan lebih awal daripada di kebanyakan negara lain. Tampaknya, teknologi database telah menjadi sebuah faktor dalam pengembangan standar. Teknologi itu juga telah menjadi alat dalam kajian-kajian tentang faktor-faktor yang memengaruhi keterlambatan penyelesaian perkara. Sebagai landasan debat tentang standar, statistik penanganan perkara mempunyai potensi untuk berpengaruh terhadap kultur pengadilan.

Menurut taksiran-taksiran DB terkait dengan perkara-perkara pemaksaan perjanjian perdata biasa, pengadilan-pengadilan di 58 dari 178 negara menyelesaikan perkara-perkara itu dalam batas-batas standar ABA, dan pengadilan-pengadilan di 135 dari 178 negara tetap memenuhi yurisprudensi ECHR yang antara lain mengatakan soal keterlambatan yang wajar dalam perkara-perkara perdata biasa. Hasil-hasil seperti itu menyediakan basis untuk diskusi tentang bagaimana sesungguhnya keterlambatan yang wajar itu. Standar-standar seperti itu membantu menentukan apakah keterlambatan merupakan masalah yang perlu diatasi. Standar-standar itu juga membantu mengurangi keterlambatan dengan menyediakan sebuah sasaran. Standar-standar yang ditentukan sendiri tidak bertentangan dengan independensi

lembaga peradilan menurut konstitusi. Ini masih benar jika standar-standar yang dipakai diterapkan karena tekanan dari luar karena kewajiban untuk menyelenggarakan peradilan yang tepat waktu adalah kewajiban yang digariskan dalam Konvensi-konvensi. Yurisprudensi yang bersesuaian dengan standar-standar itu, seperti yang berlaku di Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa, juga merupakan salah satu sumber standar. Standar-standar seperti yang berasal dari ABA dapat berasal dari kajian terhadap praktik-praktik yang nyata, entah di sebuah negara atau dari perbandingan antarnegara seperti *Doing Business*.

Ketika mengamati beberapa sumber yang lain, TI biasanya dibahas dengan cara yang sangat umum: menggunakan TI akan menghemat waktu. Program-program yang bertujuan mengurangi waktu pemrosesan sering merujuk ke TI sebagai cara untuk melaksanakannya. Bagaimanapun, sedikit sekali landasan empiris yang dapat digunakan untuk pernyataan ini. Satu pengecualian adalah temuan bahwa kehadiran sistem pemrosesan kata mempercepat disposisi perkara di Argentina. Tampaknya, penelitian berbasis pengalaman belum mengidentifikasi penerapan TI sebagai faktor yang sukses sekali dalam mengurangi waktu disposisi perkara. Berbagai penjelasan untuk pengamatan ini dimungkinkan. Barangkali masalah itu belum pernah dikaji, atau barangkali hasil-hasil kajian yang telah dilaksanakan tidak tuntas atau hasilnya negatif. Ada pula kemungkinan kajian sulit dilakukan karena sesudah implementasi, kelompok kontrol tidak tersedia. Atau barangkali implementasi TI di pengadilan-pengadilan belum menunjukkan perubahan-perubahan dalam proses-proses kerja yang hasilnya adalah waktu disposisi yang sesuai harapan. Bagaimanapun, sebagian besar pengadilan masih berbasis kertas, dan interaksi-interaksi mereka dengan pihak-pihak yang berperkara, sejauh ini, belum berubah secara mendasar.

Sebagai ringkasan, pertanyaan tentang bagaimana TI dapat mendukung pengurangan keterlambatan penyelesaian perkara belum mendapatkan jawaban yang memuaskan. Oleh sebab itu, kajian ini akan perlu mengambil pendekatan yang berbeda.

Dalam bab-bab mendatang, kita akan membahas proses-proses pengadilan itu sendiri dalam hal penanganan informasi. Kita perlu tahu lebih banyak tentang proses-proses itu guna mendapatkan pemahaman yang lebih dalam tentang yang dapat diperbuat oleh TI. Dari pembahasan di atas, kita memiliki sebuah indikasi tentang intervensi-intervensi apa yang dapat menikmati manfaat dari penggunaan TI: meningkatkan transparansi dan penyederhanaan. Kita akan membahas intervensi-intervensi itu berdasarkan pengolahan informasi. Menulis tentang TI mudah berisiko menjadi spekulatif. Guna menghindari risiko ini, kita memerlukan sebuah contoh yang konkret dan praktis untuk diuji. Oleh sebab itu, peradilan perdata di Negeri Belanda akan menjadi objek kajian dalam bab-bab mendatang.

Bab 3.2 Penanganan Perkara Sebagai Manajemen Informasi

Bab ini menelaah penanganan informasi dalam proses penanganan perkara. Di sini kita mengembangkan sebuah kerangka konseptual untuk mempelajari proses-proses itu. Bab berikutnya menguji kerangka tersebut dalam sebuah studi kasus peradilan perdata di Negeri Belanda.

Bab-bab selanjutnya terutama akan berkaitan dengan hal-hal yang dikerjakan oleh pengadilan—memutus perkara, membuat judul, menyediakan perlindungan hukum, dan menegaskan norma-norma—berdasarkan proses-proses (Susskind 1996 hlm. 83). Berpikir produktif tentang kegiatan-kegiatan itu dan tentang proses-proses yang terkait dengan informasi memerlukan sebuah kerangka konseptual. Kerangka itu akan diuraikan dalam bab ini. Awalnya kerangka itu dikembangkan sebagai sebuah gambaran tentang peradilan perdata tingkat pertama untuk evaluasi ulang peradilan perdata di Negeri Belanda dalam tahun-tahun pertama abad ini. Model itu, dengan penjelasan yang lebih ekstensif tentang pemikiran di belakangnya, disajikan dalam bab ini. Setelah itu, saya menggunakan sebuah versi model yang jauh lebih rinci untuk menerangkan penanganan perkara perdata kepada pakar-pakar

informasi yang mengembangkan arsitektur informasi untuk badan peradilan Negeri Belanda. Keduanya dapat ditemukan dalam dua artikel yang pernah saya tulis. Artikel pertama diterbitkan dalam *Nederlands Juristenblad* (Mingguan Hukum Belanda) (Reiling 2003). Saya belakangan menulis versi bahasa Inggrisnya untuk *Information and Communications Technology Law* (Reiling 2006). Versi itu, yang sekarang sudah diperbarui, disajikan dalam bab mendatang. Saya merasa itu sebuah alat yang bermanfaat. Di bawah, saya akan menerangkan pemikiran di balik model yang telah berkembang selama sekian tahun itu.

Kita akan mengangkat kesimpulan dari bab tentang perkara yang tertunda sekali lagi di sini. Salah satu kesimpulan penting dari bab yang lalu adalah bahwa *pengetahuan tentang proses yang berlangsung di pengadilan membantu kita memahami yang dapat ditingkatkan*. Sistem pendaftaran perkara menggunakan database dan menghasilkan informasi tentang perkara dan bagaimana perkara-perkara itu ditangani adalah sebuah alat bagi pengadilan yang ingin meningkatkan kinerja mereka. Ada kata mutiara tentang pengukuran yang mengatakan bahwa yang diukur adalah sesuatu yang sudah dikerjakan.¹⁴⁾ Bab ini dan bab berikutnya akan menggambarkan, dengan cara-cara berbeda, tentang apa yang dapat dikerjakan begitu pengukuran selesai dilakukan.

Sebuah pengamatan lain dari diskusi tentang keterlambatan penyelesaian perkara dalam bab terakhir adalah *belum pasti apakah penerapan bentuk-bentuk teknologi informasi telah mengurangi keterlambatan penyelesaian perkara di pengadilan-pengadilan*. Memahami bagaimana teknologi informasi dapat ikut mengurangi keterlambatan mungkin lebih efektif dengan pendekatan yang berbeda. Kalau kita ingin belajar tentang bagaimana teknologi informasi dapat mendukung perbaikan proses perkara, ada baiknya kita mempertimbangkan peran-peran informasi dalam proses peradilan. Bab ini membahas proses-proses pengadilan sendiri dari segi manajemen informasi, dan sebagian besar bebas dari substansi hukum perkara yang sedang ditangani. Analisis tersebut akan memanfaatkan disiplin-disiplin bukan hukum seperti sosiologi, ilmu informasi, dan ilmu organisasi.

Rancangan untuk bab ini adalah sebagai berikut:

Langkah pertama akan memperkenalkan teori di balik model yang akan disajikan: Konsep-konsep dasar tentang proses-proses, produk-produk, peran-peran dan informasi. Peran-peran lembaga peradilan dikonfrontasikan dengan teori-teori tentang produk dan proses. Analisis ini mengantar ke kerangka konseptual dalam bentuk sebuah matriks.

Berikutnya adalah latihan: Sebuah studi kasus tentang peradilan perdata di Negeri Belanda, menerapkan kerangka matriks yang dikembangkan dalam langkah pertama dan menggunakan statistik-statistik tentang proses perkara perdata.

Di bagian kesimpulan bab ini, kita akan membahas temuan-temuan dengan beberapa pendekatan yang lazim dalam pembaruan peradilan perdata belum lama ini.

Teori: Proses perkara sebagai sebuah proses informasi

Apa yang dimaksudkan dengan memandang proses perkara sebagai sebuah proses informasi?

Pihak-pihak yang berperkara membawa perkara mereka ke pengadilan. Yang mereka bawa ke pengadilan, dalam pengertian informasi, adalah informasi yang terkait dengan pandangan mereka tentang masalah-masalah dalam perkara mereka. Ada informasi yang memenuhi syarat legalitas, kebanyakan terkait dengan situasi faktual. Pengadilan, hakim, dan juri menangani perkara-perkara berdasarkan informasi. Dari sini dalam bab ini, saya akan menggunakan istilah “pengadilan” untuk mencakup pengadilan, para hakim, dan para juri untuk tujuan pembahasan tentang proses ini. Informasi yang digunakan oleh pengadilan untuk memutus sebuah perkara bersifat legal dan faktual. Informasi itu datang dari sumber berbeda-beda: pihak-pihak yang berperkara, selain sumber-sumber hukum substantif dan prosedural serta sumber-sumber lain. Di pengadilan, informasi diproses dan ditransformasi menjadi informasi baru. Transformasi adalah proses yang melibatkan semua pihak yang terkait dengan perkara selain dengan pengadilan. Yang dihasilkan oleh pengadilan adalah informasi yang selanjutnya

dapat digunakan oleh pihak penggugat untuk mengejar tujuan-tujuan mereka.

Analisis tentang penggunaan informasi dalam proses-proses pengadilan akan menggunakan konsep-konsep dari disiplin-disiplin berbeda. Oleh sebab itu, konsep-konsep tersebut perlu didefinisikan dengan jelas dan tidak perlu dipertanyakan, agar menjadikan mereka dapat dipahami oleh pembaca-pembaca dari disiplin berbeda-beda. Konsep-konsep ini akan diperlukan ketika kita memandang ke proses-proses pengadilan secara lebih rinci dalam bab ini dan dalam bab berikutnya.

Selanjutnya, kita akan mencermati peran-peran lembaga peradilan atau lembaga kehakiman. Badan kehakiman di seluruh dunia telah diberi peran-peran yang serupa, tetapi ada beberapa perbedaan tergantung konteks nasional. Peran-peran itu akan dianalisis dari berbagai perspektif.

Langkah berikutnya kita akan mengidentifikasi produk-produk dan keluaran-keluaran yang berhubungan dengan peran-peran yang telah kita temukan.

Kita kemudian beralih ke proses-proses yang menghasilkan keluaran-keluaran dan produk-produk tadi. Proses-proses itu akan diperiksa sebagai cara-cara menangani informasi, bukan terkait dengan substansi legal proses-proses itu.

Konsep-konsep Dasar

Berikut ini konsep-konsep dasar yang digunakan sampai akhir bab ini dan dalam bab-bab berikutnya:

Peran: Peran adalah fungsi yang dijalankan terutama dalam suatu operasi atau proses tertentu.

Proses: Ilmu tentang organisasi, lebih khususnya teori proses bisnis, mempunyai definisi tentang proses: sebuah proses adalah kumpulan kegiatan yang mengambil satu macam masukan (input) atau lebih, menambahkan nilai ke dalamnya dan menciptakan sebuah keluaran (output) yang berharga bagi pelanggan (Hammer hlm. 38). Sebuah proses adalah sekumpulan kegiatan terstruktur, terukur, yang dirancang untuk membuahkan hasil tertentu bagi

pelanggan khusus atau bagi pasar (Davenport hlm. 5). Hasil atau keluaran ini dapat disebut produk proses. Dalam sebuah proses informasi bisnis, proses mengambil informasi sebagai masukan, mengolah informasi itu, dan menambahkan informasi baru. Produk yang dihasilkan adalah informasi baru yang dapat dimanfaatkan oleh pelanggan.

Produk: Istilah produk, juga dari ilmu organisasi, akan digunakan di sini untuk “sesuatu yang diproduksi” oleh proses pengadilan. Produk itu biasanya adalah sebuah putusan pengadilan. Dalam hal ini produk dibedakan dari keluaran.

Hasil (outcome): Dalam bab ini, istilah hasil dicadangkan untuk isi putusan pengadilan: gugatan yang disetujui, tergugat tidak bersalah, pemerintah telah keliru dalam membuat keputusan, perceraian diizinkan.

Keluaran (output): Dalam kerangka yang sama, istilah keluaran digunakan untuk sesuatu yang diproduksi dalam sebuah proses, dan itu adalah *nilai bagi pelanggan*. Di sini, istilah ini akan dicadangkan untuk produk pengadilan tertentu yang berharga bagi pengguna: diakhirinya sebuah perdebatan hukum, dokumen untuk mengesahkan perceraian, pemberian hak atas sesuatu, dokumen untuk memaksakan gugatan, atau pelaksanaan hukuman kurung.

Peran-peran pengadilan (1)

Jika sebuah peran adalah fungsi yang dilaksanakan terutama dalam suatu operasi atau proses, dan peran itu berpengaruh terhadap proses dan produk, kita mula-mula perlu memeriksa bagaimana cara menjelaskan peran badan peradilan itu. Para pengguna pengadilan, para hakim, para praktisi hukum, kajian-kajian sosiologi-hukum dan masyarakat pada umumnya semua memiliki perspektif mereka sendiri tentang peran pengadilan. Perspektif ini diuraikan dalam Bab 1.2. Berikut ini ringkasannya., “

Pengguna pengadilan, “pelanggan” atau pihak yang “menikmati” nilai yang diproduksi pengadilan, menganggap pengadilan sebagai sebuah lembaga yang menyediakan perlindungan hukum konkret kepada seseorang, lembaga yang menjamin agar seseorang tidak akan dibahayakan lebih dari batas-

batas yang diperbolehkan oleh undang-undang. *Hakim* berbeda dalam cara mereka memandang peran mereka. Hakim-hakim pengadilan tingkat pertama memandang pemecahan masalah sebagai peran mereka. Hakim-hakim pengadilan tingkat lebih tinggi memberikan prioritas kepada upaya mengamankan kesatuan sistem hukum.

Dari sudut pandang hukum, di bawah asas tertib hukum, peran pengadilan ditentukan oleh undang-undang. Tugas-tugas pengadilan seperti yang diatur oleh undang-undang mungkin berbeda di negara yang satu dan yang lain.

Kebanyakan pakar sosiologi hukum memandang penanganan perselisihan sebagai peran utama lembaga peradilan (Cotterrell hlm. 220). Putusan-putusan pengadilan seperti yang dilakukan oleh para hakim, dalam perspektif sebagian besar pakar sosiologi, adalah penyelesaian atas perselisihan sekaligus perlindungan hukum yang konkret, selain menegaskan aturan-aturan normatif, atau perlindungan hukum yang abstrak.

Untuk tujuan pembahasan tentang proses-proses pengadilan ini, produk proses-proses tersebut didefinisikan sebagai “putusan”. Putusan-putusan itu bukan keputusan biasa, melainkan keputusan yang khas sesuai peran pengadilan dalam masyarakat. Pengadilan bukan peristiwa atau tata cara satu-satunya dalam masyarakat untuk membuat keputusan-keputusan. Lembaga pemerintah membuat keputusan tentang kebijakan, lembaga catatan sipil atau badan pertanahan membuat keputusan-keputusan tentang akta, lembaga arbitrase atau penengah membuat keputusan tentang perselisihan tertentu. Yang menjadi ciri khas peran pengadilan adalah bahwa lembaga itu membuat keputusan-keputusan yang dapat dipaksakan menggunakan alat-alat publik: juru sita atau polisi. Putusan-putusan pengadilan memberikan izin resmi penggunaan kekuatan resmi, entah terkait dengan pemaksaan hukuman atau penyitaan aset. Dalam perspektif ini, peran membuat putusan-putusan yang dapat dipaksakan membedakan lembaga kehakiman atau lembaga peradilan dari semua organisasi lain yang juga membuat keputusan-keputusan dan menyelesaikan pertikaian.

Putusan-putusan pengadilan juga merupakan penegasan atas norma-norma dalam makna lebih luas tentang perlindungan hukum yang abstrak.

Peran pengadilan (2)

Dalam subbab ini, perspektif peran dipersempit agar berfokus pada proses-proses pengadilan. Peran pengadilan secara umum adalah membuat putusan-putusan yang dapat dipaksakan, atau dengan kata lain: menyediakan hak. Produk lembaga ini dengan demikian adalah keputusan yang dapat dipaksakan. Dalam peran ini, pertanyaan yang dapat diajukan: Apa keluaran (output) proses peradilan? Keluaran, seperti yang telah kita bahas, adalah nilai untuk dinikmati oleh pengguna yang dibuat melalui proses. Bagaimana keputusan-keputusan yang dapat dipaksakan menghasilkan nilai bagi pengguna? Ini pertanyaan berikutnya yang akan kita gali.

Kerangka yang digunakan di sini untuk menggali nilai bagi pengguna yang terkait dengan peran pengadilan diperkenalkan oleh Blankenburg dalam sebuah kajian komparatif di pengadilan-pengadilan Jerman dan Belanda berdasarkan akses ke peradilan dan alternatif-alternatif untuk pengadilan (Blankenburg 1995). Saya telah melakukan adaptasi dengan membalik sumbu horizontal agar model hubungan-hubungan antara proses-proses pengadilan dan keluaran-keluaran mereka lebih memadai. Kendati demikian, peran-peran yang disediakan untuk pengadilan tetap sama (Blankenburg hlm. 188). Untuk tiap peran, kita dapat menentukan produk-produk dan keluaran-keluaran mana akan dikedepankan. Berikutnya, kita dapat menentukan karakteristik proses-proses yang menghasilkan semua itu. Penjelasan-penjelasan di bawah adalah tipe-tipe ideal sampai derajat tertentu, dan mereka pada waktu bersamaan mempunyai beberapa karakteristik dengan jenis yang lain. Berikut ini tipe yang ideal untuk tiap peran:

a. Memberikan sertifikat

Secara keseluruhan, pemberian sertifikat adalah peran pengadilan sesuai yang tercantum dalam undang-undang.

Yang dimaksudkan adalah memberikan kepada para pihak keluaran atau keputusan resmi yang mereka perlukan untuk lanjut dengan urusan mereka: dengan keputusan peradilan telah di tangan, mereka dapat pergi kepada juru sita untuk meminta penegakan perjanjian, untuk memberikan hukuman karena perbuatan jahat seperti denda dan hukuman kurung, atau memberikan perbaikan atas proses yang pernah terjadi. Peran ini mencakup penegasan norma-norma dalam arti yang lebih umum. Terlepas dari peran umum pengadilan tersebut, ada pula peran yang dikaitkan dengan gugatan tanpa perlawanan. Beginilah kita akan membahasnya sampai bab ini selesai.

Ada tiga peran spesifik lain yang dapat diidentifikasi, yang akan membantu kita memahami proses-proses informasi di pengadilan dan di lembaga-lembaga kehakiman.

b. Peran notarial

Peran ini mirip dengan peran notaris publik. Pihak-pihak yang berperkara memberikan sebuah usulan ke pengadilan agar disetujui: sebuah kesepakatan tentang bagaimana menjalani perceraian, siapa akan melaksanakan kewajiban mengurus anak, atau bagaimana mereka akan mengakhiri sebuah perjanjian kerja. Kontrol peradilan menjamin agar pengaturan-pengaturan yang diusulkan oleh para pihak berada dalam batas-batas undang-undang. Putusan peradilan meresmikan pengaturan itu. Dalam peran ini, sedikit sekali kontrol yang diberikan atas pengaturan-pengaturan oleh para pihak dan sekarang dilimpahkan kepada pengadilan. Para pihak umumnya akan membutuhkan putusan ini untuk langkah berikutnya dalam proses birokratis, misalnya agar perceraian mereka didaftarkan di kantor catatan sipil.

c. Mendamaikan

Ini peran yang sering ditekankan dalam literatur sosiologi-hukum. Peran sebagai pendamai lambat laun menjadi modalitas yang diterima di pengadilan-pengadilan. Makin banyak permintaan agar pengadilan bersedia membantu pihak-pihak yang berperkara menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka, alih-alih menjadikan

perbedaan-perbedaan tersebut maksimal. Pendamaian terjadi, misalnya, ketika para pihak setuju untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka dalam sebuah kesepakatan, sebagai ganti diputuskan oleh hakim.

d. Memberi pertimbangan

Peran ini dipandang sebagai peran lembaga peradilan yang utama. Ketika sebuah pertikaian menyangkut sesuatu yang menuntut pengesahan secara penuh, perselisihan itu dibawa ke pengadilan, selanjutnya perkara di pengadilan diakhiri dengan sebuah putusan peradilan. Putusan itu dicapai melalui penalaran hukum.

Peran-peran itu tidak selalu dapat dibedakan dengan jelas dalam praktik yang sesungguhnya. Proses perkara mungkin mengandung unsur-unsur yang lebih dari satu peran, tetapi yang paling sering kita dapat mengidentifikasi peran yang paling menonjol.

Sekarang karena peran-peran yang akan kita bahas sudah diidentifikasi, langkah berikutnya adalah mencermati produk-produk dan keluaran-keluaran yang dihasilkan oleh tiap peran. Istilah “produk” menjelaskan apa yang sesungguhnya dapat dihasilkan oleh pengadilan. Istilah “keluaran” (*output*) dicadangkan untuk menjelaskan apa yang dianggap berharga bagi seorang pengguna. Akhirnya, istilah “hasil” (*outcome*) juga menjelaskan isi putusan pengadilan.

Produk-produk, keluaran, dan hasil

Masing-masing peran ini mendatangkan produk dan keluaran yang spesifik. Seringnya, produk akan berupa sebuah putusan pengadilan apa pun jenisnya. Keluaran, seperti yang kita ketahui, akan berupa sebuah sertifikat. Dalam peran notarial, ada pula penegasan yang dapat digunakan untuk langkah berikutnya dalam suatu proses birokrasi: mendaftarkan perceraian di catatan sipil, mengajukan permohonan terkait dengan manfaat jaminan sosial. Inilah keluaran yang bernilai bagi pengguna pengadilan. Peran sebagai pendamai adalah sebuah pengecualian sebab, sekurangnya

di Negeri Belanda, produk di sini bukan sebuah putusan peradilan melainkan sebuah laporan pengadilan berisi ketetapan mengenai pendamaian. Laporan itu merupakan bukti penuh tentang penyelesaian. Yang membuat peran-peran dan produk-produk relevan untuk pembahasan kita adalah karena pengaruh mereka terhadap informasi yang digunakan dalam proses peradilan tingkat satu.

Ada dua faktor yang memengaruhi proses pengadilan dengan cara utama:

Salah satu faktor utama yang memengaruhi sebuah proses adalah *hasil yang tidak dapat diprediksi*. Hasil sebuah proses dapat diprediksi secara penuh dari sejak awal. Sebagai contoh, dalam kasus sebuah pabrik, proses telah diatur untuk membuat sebuah objek yang telah ditentukan terlebih dahulu, misalnya sepeda dengan jenis tertentu. Ini juga dapat berlaku dalam proses perancangan, misalnya, sebuah sepeda model baru, dengan peserta-peserta yang ikut berpengaruh terhadap hasil selama proses. Peristiwa-peristiwa yang terjadi sepanjang proses dapat berpengaruh terhadap hasil. Dalam kasus proses pengadilan kita, yang dihasilkan adalah isi putusan: bahwa pengaturan perceraian sejalan dengan peraturan, bahwa gugatan tidak berdasar.

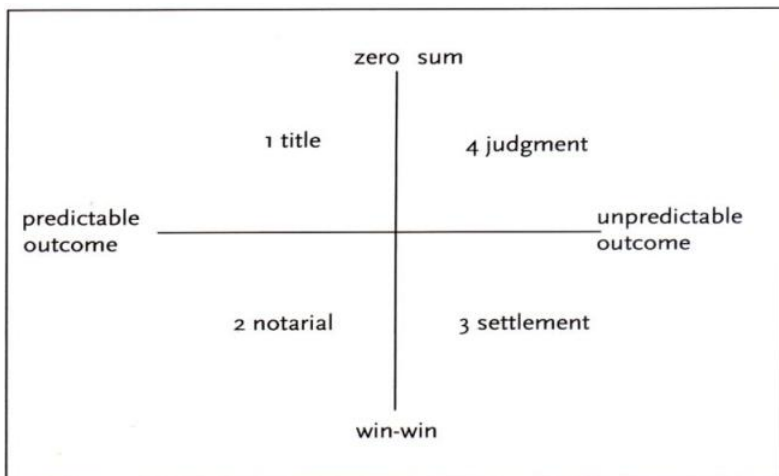
Terkait dengan informasi: informasi yang tersedia di bagian awal proses bisa entah cukup untuk membuahkan sebuah hasil, atau tidak cukup. Dalam kasus itu, faktor-faktor lain, termasuk informasi tambahan, mungkin berpengaruh terhadap hasil sementara proses berjalan terus.

Sebuah faktor penting lain adalah konfigurasi kepentingan pihak-pihak yang berperkara: bisa saja salah satu pihak akan rugi sementara pihak yang lain akan beruntung, atau hasilnya bisa menguntungkan bagi kedua pihak. Berdasarkan teori permainan, hasilnya bisa entah zero-sum atau win-win. Dalam teori permainan, zero-sum menggambarkan situasi ketika untung atau rugi seorang peserta tepat seimbang dengan untung atau rugi peserta lain. Dalam zero-sum, apakah pihak-pihak yang berperkara tetap memelihara hubungan baik tidak relevan.

Sebuah permainan disebut win-win apabila permainan itu dirancang sedemikian sehingga semua peserta dapat beruntung darinya dengan cara apa pun. Dalam penyelesaian konflik, strategi win-win adalah sebuah proses penyelesaian konflik yang bertujuan mengakomodasi semua pihak terkait. Dalam win-win, kerja sama semua pihak penting sekali untuk mendapatkan hasil yang terbaik bagi masing-masing.

Dalam matriks ini, peran pengadilan dan produk-produk yang dikeluarkannya diatur di sepanjang dua sumbu: dari hasil yang relatif tidak pasti di sebelah kiri sampai ujung lain di sebelah kanan, dan hubungan antara pihak-pihak yang berperkara berkisar dari zero sum di atas dan win-win di bawah. Ketika memeragakan peran pengadilan dengan cara ini, saya juga ingin menegaskan bahwa, berdasarkan perspektif ini, tiap perkara berada di sebuah kontinum, baik secara vertikal maupun horizontal. Sebuah perkara atau sebuah putusan bisa sebagian besar bersifat notarial dengan sedikit memberi pertimbangan (*judgment*), atau sebagian besar memberi pertimbangan dengan sedikit upaya mendamaikan (*settlement*).

Gambar 1. *Matrix Of Judicial Roles*



Langkah berikutnya adalah menggali bagaimana perkara-perkara pengadilan bersesuaian dengan kelompok masing-masing.

Memperkenalkan kelompok-kelompok dan karakteristik mereka

Subbab mendatang bekerja bertujuan menyusun kategori untuk perkara-perkara pengadilan berdasarkan penggunaan informasi di tiap kelompok. Ini relevan untuk selanjutnya menentukan bentuk teknologi informasi apa yang dapat mendukung mereka. Matriks di atas merupakan kendaraan yang digunakan untuk tujuan ini. Di bawah, tiap kelompok diidentifikasi, kemudian kita membahas karakteristiknya yang paling relevan.

Memberi sertifikat adalah peran dalam kelompok pertama. Sebagaimana telah kita lihat, produk proses peradilan selalu sebuah sertifikat, dalam arti bahwa produk itu adalah sebuah putusan dapat dipaksakan yang dapat digunakan untuk mengambil alih harta, memenjarakan, atau melakukan tindakan pemaksaan lain. Namun inilah keluaran yang khususnya dihasilkan oleh kelompok ini. Di sini, kita berurusan dengan sebuah proses yang tidak lebih dari membuat sertifikat. Perkara itu langsung dan jelas (*cut and dried*) (Galanter 1983b.¹⁵) Sebuah hasil disebut zero-sum karena salah satu pihak mendapatkan keuntungan sedangkan lawannya rugi. Proses dalam kelompok ini dicirikan dengan sangat rendahnya tingkat ketidakpastian. Salah satu contoh adalah tagihan tanpa perlawanan (*undefended money claim*).

Peran notarial, kelompok 2, menghasilkan sebuah penegasan, sebuah pernyataan resmi bahwa pengaturan yang diusulkan oleh pihak-pihak yang berperkara itu sah. Peran ini juga menyiratkan sedikitnya ketidakpastian. Putusan yang dihasilkan bersifat win-win. Melalui kerja sama, pihak-pihak yang berperkara dapat meraih hasil yang optimum. Proses ini juga dicirikan dengan rendahnya ketidakpastian. Idealnya, pihak-pihak yang berperkara mengusulkan sebuah pengaturan yang telah dibahas di antara mereka sendiri. Pengaturan itu diuji oleh pengadilan hanya sekadarnya. Perkara-perkara keluarga dan permohonan keringanan hukuman (*plea bargaining*) adalah beberapa contoh untuk kelompok ini.

Peran mendamaikan, kelompok 3: di sini, tujuan yang utama adalah agar pihak-pihak yang bertikai meraih kesepakatan. Keluaran dalam hal ini adalah kesepakatan. Hasilnya adalah win-win. Proses ini dicirikan dengan ketidakpastian soal hasil, dan pelaksanaannya melalui komunikasi dan negosiasi. Informasi sangat kompleks, yang diperlukan untuk memudahkan para pihak meraih kesepakatan, dapat menjadi objek dalam proses ini.

Peran memberi pertimbangan, kelompok 4, secara luas dipandang sebagai fungsi utama lembaga peradilan. Hasil proses bergantung pada segala bentuk peristiwa yang mungkin terjadi selama proses. Pihak-pihak yang berperkara dalam posisi berseberangan. Pengadilan bertugas membuat putusan. Proses ini mungkin melibatkan sejumlah besar informasi yang kompleks. Perlu dicatat di sini bahwa perbedaan antara kelompok 1 dan 4 bersifat relatif, dalam arti hasilnya kurang lebih tidak dapat diprediksi. Jika tidak ada atau hampir tidak ada masalah hukum yang perlu diputuskan, perkara itu dianggap sebagai perkara kelompok sertifikat. Ketika jumlah masalah hukum yang harus diputuskan bertambah, perkara itu bergeser ke arah kelompok pertimbangan. Titik pemisah antara kelompok 1 dan 4 adalah apakah perkara itu dapat digugat atau tidak. Bagaimanapun, masih ada masalah hukum yang perlu diputus dalam perkara-perkara kelompok 1.

Dalam subbab mendatang, kita akan mengambil beban perkara aktual peradilan perdata di Negeri Belanda kemudian memilah-milah ke dalam kelompok-kelompok sesuai model yang dikembangkan di atas. Kita dapat menentukan persen relatif tiap kelompok dalam beban perkara keseluruhan, waktu penanganan dan waktu disposisi rata-rata, dan beberapa statistik lain. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini terutama penting untuk memutuskan di mana upaya-upaya implementasi TI bisa paling efektif.

Praktik: Sebuah studi kasus peradilan perdata di Negeri Belanda

Langkah berikutnya dalam eksplorasi kita adalah menerapkan matriks di atas pada peradilan perdata Negeri Belanda. Negeri Belanda mempunyai kultur hukum dengan upaya pendamaian memainkan peran yang besar.¹⁶⁾ Hukum acara perdata memerintahkan para hakim mencoba mendamaikan sebelum memutuskan sebuah perkara berdasarkan pertimbangan-pertimbangan. Tiap negara barangkali akan memiliki kultur hukumnya sendiri dalam hal ini. Akan menarik sekali ketika kita melihat apakah kultur-kultur hukum lain telah menunjukkan pola-pola yang berbeda, dan apakah pola-pola tersebut muncul dalam matriks. Latihan seperti itu memerlukan pengetahuan yang baik tentang jenis-jenis perkara dan peran-peran pengadilan dalam konteks kultur hukum negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, latihan ini memerlukan database yang kuat dengan data manajemen perkara yang memiliki perbedaan jenis perkara cukup besar. Oleh sebab itu, kita tidak boleh meremehkannya.

Bagaimanapun, menemukan pola-pola seperti itu dalam kultur-kultur hukum lain bukan tujuan bab ini. Di sini kita belajar tentang bagaimana proses-proses berbeda menggunakan informasi untuk memahami apa yang mereka perlukan dari fungsi TI tertentu.

Alasan-alasan memilih peradilan perdata

Ada sejumlah alasan mengapa kita memilih peradilan perdata. Pertama, ketika berpikir tentang teknologi informasi dalam proses pengadilan, pengadilan perdata, menurut pengalaman saya, telah menjadi wilayah hukum yang paling mudah diakses. Ini mungkin berkaitan dengan persamaan hak di antara pihak-pihak yang berperkara, entah nyata atau diandaikan. Alasan memilih Negeri Belanda untuk studi kasus ini adalah karena kategori perkara-perkara dalam kelompok-kelompok adalah latihan yang memerlukan pengetahuan mendalam tentang kultur hukum dan praktik-praktiknya. Dengan pernah menjadi hakim perdata di Negeri Belanda selama bertahun-tahun, saya cukup akrab dengan peradilan perdata untuk membuat penilaian-penilaian yang diperlukan agar kesimpulan kita mantap, dan kajian ini bermanfaat.

Alasan-alasan lain bersifat lebih objektif.

Peradilan perdata *secara statistik* relatif penting sekali dalam manajemen peradilan Belanda: 45 persen di antara semua perkara adalah perkara perdata.

Alasan kedua adalah pentingnya secara *ekonomi*: 1 di antara 4 perkara kebangkrutan adalah karena pembayaran yang terlambat. 35 persen di antara pembayaran yang terlambat dilakukan dengan sengaja; kelambatan membayar bukan karena si terutang mengalami masalah keuangan, atau perselisihan soal kinerja, atau bahkan karena administrasi yang kurang efisien.¹⁷⁾

Subbab ini dimulai dengan sebuah ikhtisar tentang peradilan perdata di lembaga kehakiman Negeri Belanda. Kemudian, kita melihat ke statistik perkara-perkara yang berhasil dituntaskan. Perkara-perkara itu dimasukkan ke dalam kelompok masing-masing dalam kuadran matriks. Dalam bab berikut, kita melihat ke tiap kelompok, dan bagaimana informasi telah berperan, secara jauh lebih rinci.

Beberapa Statistik Tentang Sistem Pengadilan Belanda

Sistem pengadilan Belanda memiliki beberapa karakteristik dari sistem peradilan perdata Napoleon klasik (bukan dari hukum tidak tertulis yang lazim disebut *common law*). Sistem pengadilan Belanda memiliki tiga tingkat yurisdiksi. Di tingkat pertama, ada 19 pengadilan distrik yang bekerja dalam sektor-sektor: sebuah sektor hukum perdata, sebuah sektor hukum pidana, sebuah sektor hukum administrasi, dan sebuah sektor pengadilan lokal (juga disebut *kanton*). Sektor hukum perdata berurusan dengan gugatan-gugatan uang besar, masalah-masalah keluarga yang terkait dengan perceraian dan kenakalan remaja bersifat perdata. Pengadilan-pengadilan itu umumnya mempunyai sebuah unit masalah dagang khusus dan sebuah unit untuk prosedur perkara sumir (*summary proceedings*). Tadinya lebih dari 60 pengadilan lokal secara administratif dipadukan menjadi pengadilan-pengadilan distrik pada 2002. Pengadilan-pengadilan itu terutama berurusan dengan tagihan-tagihan yang bernilai sampai 5000 euro, pelanggaran lalu-

lintas, masalah keuangan minor, dan masalah-masalah terkait dengan hubungan kerja dan perjanjian sewa-menyewa. Pengadilan-pengadilan itu juga mempunyai prosedur perkara jalan pintas dalam bidang-bidang hukum perdata mereka. Untuk tujuan kajian ini, pengadilan-pengadilan itu berturut-turut akan disebut “pengadilan lokal” dan “pengadilan perdata”. Ada lima pengadilan banding yang mendengar permohonan-permohonan banding dari perkara-perkara perdata, perkara-perkara pidana, dan beberapa perkara administrasi. Untuk perkara-perkara perdata dan pidana, pengadilan tertinggi adalah pengadilan kasasi yang disebut Mahkamah Agung.

Dengan 19 pengadilan tingkat pertama bagi 16 juta warga, angka pengadilan per warga hanya kurang sedikit dari satu pengadilan per sejuta warga. Dengan 2280 hakim yang menjadikan angka total full-time ekivalen 2072, perbandingan antara hakim dan warga adalah 13 hakim per 100.000 warga. Kalau kita mencermati hasil-hasil dari kajian CEPEJ tentang efisiensi pengadilan, kedua angka itu rendah sekali bila dibandingkan dengan sebagian besar negara anggota Dewan Eropa (CEPEJ 2006b hlm. 61, 62). Dalam tahun 2002, total perkara yang masuk adalah 1.330.500 dengan produksi total 1.450.000. Dalam tahun 2007, perkara yang masuk telah meningkat menjadi 1.733.600 dan produksi menjadi 1726.000 (2007 Laporan Tahunan Lembaga Kehakiman Belanda, hlm. 79-80).

Tabel 10. *Civil Justice: Disposed Cases in Three Instances*

<i>Year</i>	<i>1st instance local court</i>	<i>1st instance civil sector</i>	<i>Appeal</i>	<i>Cassation</i>
2002	502.030	201.880	9000	488
2003	580.590	208.480	11940	490
2004	671.090	225.610	13000	466
2005	695.170	230.570	14370	452
2006	685.430	232.600	14310	463
2007	680.100	236.120	14710	475

Source: Netherlands Judicial Council Annual Reports, Supreme Court Annual reports

Tabel 10 menunjukkan jumlah perkara perdata dan perkara keluarga untuk 2002-2007.¹⁸⁾ Lebih dari 700.000 perkara perdata diselesaikan di pengadilan tingkat pertama dalam tahun 2002. Hampir 500.000 di antaranya diselesaikan di sektor pengadilan lokal di pengadilan distrik. Kira-kira 9000 perkara diperiksa kembali di pengadilan-pengadilan banding.¹⁹⁾ Akhirnya, Mahkamah Agung memeriksa ulang 488 kasus perdata.²⁰⁾

Pada 2007, jumlah penanganan pengadilan pertama dan pengadilan banding berturut-turut telah naik menjadi lebih dari 900.000 dan 14.000, tetapi jumlah perkara kasasi tetap di angka sekitar 500 per tahun. Terbukti, dari data kuantitatif ini, jumlah perkara banding dan kasasi rendah sekali dibanding jumlah perkara di pengadilan-pengadilan tingkat pertama. Menurut statistik, angka-angka itu tidak berpengaruh terhadap distribusi dalam kelompok-kelompok yang akan kita cermati di bawah. Itu sebabnya, sejak sekarang, hanya statistik-statistik untuk peradilan perdata tingkat pertama di Negeri Belanda yang akan diambil sebagai objek kajian kita.

Perkara-perkara dalam kelompok

Langkah pertama adalah mencari tahu tentang berapa banyak perkara di tiap kelompok.²¹⁾

Untuk itu, perkara-perkara yang sungguh telah tuntas dihitung, berdasarkan laporan-laporan tentang perkara yang telah diselesaikan oleh pengadilan kepada Dewan untuk Badan Peradilan. Hitungan itu mengikuti kategori-kategori perkara rinci yang digunakan oleh pengadilan-pengadilan Belanda untuk laporan-laporan produksi mereka, seperti terlihat dalam Tabel 11.

Hitungan-hitungan dilakukan sebagai berikut:

Kelompok 1: Disposisi final dan disposisi yang dipercepat untuk tagihan tanpa perlawanan, baik untuk pengadilan lokal maupun di pengadilan distrik.

Kelompok 2: Disposisi dalam perkara-perkara otoritas orang tua, supervisi dan pendamaian masalah pemberhentian hubungan kerja di pengadilan-pengadilan lokal, selain disposisi dalam

perkara-perkara keluarga terkait perceraian di pengadilan-pengadilan lokal, dan disposisi dalam perkara-perkara keluarga terkait perceraian di lembaga-lembaga pengadilan distrik.

Kelompok 3: Perkara-perkara yang dibatalkan atas permintaan pihak-pihak yang berperkara atau dihapuskan dari catatan.

Kelompok 4: Disposisi final gugatan-gugatan perdata, termasuk yang sampai ke fase pencarian fakta dengan mendengarkan saksi-saksi dan kunjungan ke tempat kejadian perkara, baik untuk pengadilan lokal maupun pengadilan perdata.

Tabel 11
Detailed Count of Group, with Case Category Numbers

<i>Group</i>		<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>	
1	105	Final dispositions in undefended claims	105	Final dispositions in undefended claims
	302	Final dispositions in undefended summary cases	302	Final dispositions in undefended summary cases
2	204	Decisions instituting supervision	201	Divorce dispositions
	299	Decisions instituting guardianships and parental authority	204	Other family cases including maintenance, adoption, parental authority after divorce, visiting rights, other dispositions in family cases, reclaiming social assistance
	2606	Settled employment terminations		
3	301 399	Defended cases	1568, 1570-1573,	Defended cases
		Withdrawn or struck off the record at parties' request, both summary and non-summary cases	1635, 2560, 2565 399	withdrawn, struck off the record at parties' request
4	1686, 1691, 1692	Final dispositions in defended cases	1589-1593	Final dispositions in defended cases

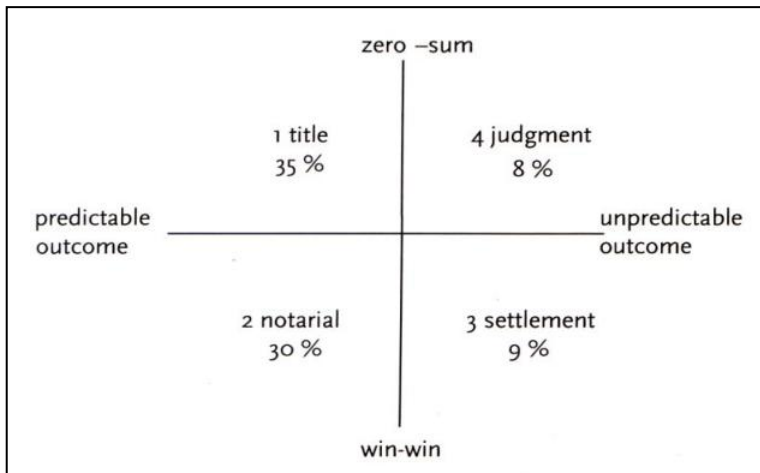
<i>Group</i>	<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>	
	2607	1631	Final dispositions in defended summary cases
	1727, 1728		Final dispositions in defended summary cases

The numbers are the case category numbers known as Lamicie categories after the commission that first developed them; in italics: more detailed case category numbers, where applicable.

Source: Netherlands Council for the Judiciary.

Gambar 2 menunjukkan matriks dengan distribusi perkara-perkara untuk tiap kelompok, sebagai persentase total disposisi perkara perdata dalam tahun 2007.²²⁾ Angka-angka itu bervariasi sedikit selama beberapa tahun, dengan kelompok 3 menunjukkan kenaikan sedikit dari 2002 hingga 2007 sementara ketiga kelompok lain mengalami pengurangan sedikit. Produksi perkara perdata sendiri naik sebesar 76 persen selama tahun-tahun itu, tetapi variasi dalam distribusi tidak signifikan. Angka-angka itu untuk tahun 2007.

Gambar 2: *Matrix of Judicial Roles and Caseloads*



Distribusi beban perkara untuk kelompok-kelompok itu memberikan gambaran yang berbeda. Kelompok 1 paling besar dengan 35 persen total produksi perkara. Kelompok 2 hanya sedikit kurang dari 30 persen. Kelompok 3 dan kelompok 4 jauh lebih kecil. Kelompok 3 adalah 9 persen dari beban perkara keseluruhan dan kelompok 4 paling kecil, di 8 persen. Cotterrell mendapati banyak orang tahu bahwa pengadilan-pengadilan menangani jumlah perkara rutin selain perselisihan (Cotterrell hlm. 224-225). Kelompok 4, dengan perkara-perkara dengan pembelaan diputus oleh pengadilan, biasanya dipandang sebagai kinerja peradilan yang istimewa. Namun itu hanya 8 persen dari produksi perkara.

Diagram ini tidak memberi kita banyak informasi yang berguna untuk otomatisasi (pengolahan elektronik): kelompok sertifikat adalah kelompok yang paling mudah diotomatiskan karena bersifat zero-sum dan mempunyai hasil yang dapat diprediksi. Kelompok ini juga yang paling besar. Itu menjadikannya calon yang bagus untuk memulai otomatisasi, mengembangkan rutin-rutin untuk pengolahan elektronik. Kelompok notarial di urutan kedua dengan perbedaan tipis dari urutan pertama.

Dalam bab berikut, tiap kelompok akan dibahas secara lebih rinci.

Kesimpulan untuk bab ini

Bab ini merupakan langkah pertama dalam menganalisis penanganan informasi dalam proses penanganan perkara. Kita membahas kerangka konseptual untuk melakukan telaah proses-proses tersebut.

Topik utama dalam bab ini adalah matrik yang menunjukkan kelompok-kelompok berbeda perkara-perkara perdata yang datang dan pergi melalui pengadilan. Kelompok-kelompok itu mencerminkan peran-peran peradilan selain karakteristik perkara dan proses-proses perkara. Perkara dapat dipilah menurut tingkat prediktabilitas dan konfigurasi apakah hasil akhir bagi pihak-pihak berperkara zero-sum atau win-win. Itu mengantar ke sejumlah kesimpulan:

Peran-peran pengadilan yang berbeda menentukan proses-proses dan produk-produk yang dapat diidentifikasi untuk tiap kelompok. Menawarkan perlindungan hukum, menyediakan cara untuk menegakkan hak dan mendapatkan gelar perkara yang tak berpihak, memecahkan perselisihan dan menangani perselisihan adalah peran-peran yang paling sering ditemukan. Dalam sebuah perspektif yang berbeda, pengadilan memenuhi empat peran besar.

Dalam sebagian besar perkara yang diproses di peradilan perdata Belanda di tingkat pertama, penyelesaian perselisihan tidak ada karena hanya sedikit perselisihan yang ditemukan di sana. Sertifikat diberikan untuk tagihan tanpa perlawanan (peran 1), pengaturan-pengaturan dalam situasi-situasi keluarga belum diuji secara memadai (peran 2), dan pendamaian selalu diusahakan setiap kali dimungkinkan (peran 3). Dalam perkara-perkara itu ketika tidak ada perselisihan, informasi yang tersedia sejak awal cukup untuk menyelesaikan perkara dan membuat putusan.

Relatif sedikit perkara, kurang dari 20 persen, yang memerlukan informasi lebih banyak selama prosedur pengadilan guna memudahkan pemecahan perselisihan.

Setengah dari perkara-perkara itu paling mungkin dipecahkan melalui upaya pendamaian (peran 3).

Yang tersisa sesudahnya adalah sebagian kecil dari keseluruhan beban perkara dengan perselisihan yang diputuskan dengan putusan pengadilan (peran 4). Peran penyelesaian perselisihan, yang paling sering disebutkan oleh stakeholder berbeda, bukan yang paling dominan kalau kita melihat dari persentasenya dalam beban perkara keseluruhan.

Kesimpulan-kesimpulan ini dapat ditarik karena—seperti telah kita lihat—statistik yang relevan tersedia dari sistem-sistem pendaftaran perkara.

Kita dapat menaruh temuan-temuan ini ke dalam konteks beberapa pendekatan yang umum dalam pembaruan peradilan perdata belum terlalu lama yang lalu. Kajian Zuckerman berjudul *Civil Justice in Crisis* dalam tahun 1999 merupakan sebuah upaya menggunakan pendekatan komprehensif untuk memperbarui peradilan perdata.

Dalam pendekatan ini, tiga aspek yang penting sekali adalah waktu, biaya, dan kebenaran. Menurut pengamatan Zuckerman dalam tahun 1999, evaluasi ulang keseimbangan antara ketiga aspek itu sedang berlangsung di banyak bagian dunia barat, dengan munculnya gagasan tentang proporsionalitas dan distribusi yang adil untuk sumber daya prosedural (Zuckerman hlm. 48). Kajian untuk mempertimbangkan kembali hukum acara perdata Belanda secara mendasar mendalilkan prinsip dasar bahwa sebuah perselisihan dapat diselesaikan secara paling baik apabila itu dikerjakan dengan ongkos sosial yang semurah mungkin: harus dapat diakses, murah, menggunakan cara-cara komunikasi modern, terbuka terhadap alternatif-alternatif dan mempunyai waktu disposisi yang dapat diterima (Asser 2006 hlm. 19). Sekarang, sepuluh tahun kemudian, kita harus dapat melihat aksi menurut kecenderungan Zuckerman itu. Apakah dan bagaimana sistem peradilan telah mulai menggunakan bentuk-bentuk informasi teknologi untuk mendukung pemecahan perselisihan yang efektif dalam waktu yang wajar juga harus dapat dipahami dari sekarang. Pertanyaan-pertanyaan ini akan memberikan arahan untuk bab mendatang.

Bab 3.3 Peran-Peran Peradilan Secara Terperinci

Bab ini membahas tiap kelompok dalam matriks secara lebih rinci, agar dapat mengidentifikasi bagaimana TI dapat mendukung penurunan keterlambatan penyelesaian perkara pada tiap kelompok. Untuk ini kita perlu menyimak peradilan perdata di Negeri Belanda lebih dekat lagi. Untuk tiap kelompok dalam matriks, kita mula-mula mengumpulkan beberapa statistik. Setelah itu, kita membahas peran informasi dalam proses tersebut. Dari temuan-temuan itu, kita mencari potensi TI dalam tiap kelompok. Potensi ini akan ditentukan oleh peran-peran informasi yang kita temukan dalam proses. Kita juga membahas beberapa contoh penggunaan teknologi informasi dalam sistem-sistem pengadilan lain. Bab ini diakhiri dengan kesimpulan-kesimpulan tentang kemungkinan-kemungkinan bagi TI di tiap kelompok, dibingkai

berdasarkan debat yang lebih luas tentang peradilan perdata dan pengurangan keterlambatan penyelesaian perkara.

Metodologi

Untuk tiap kelompok, yang pertama dibahas adalah karakteristik statistik utamanya. Statistik-statistik ini berasal dari sistem administrasi perkara sendiri di pengadilan-pengadilan. Pengadilan-pengadilan melaporkan jumlah perkara yang menjadi beban mereka dan menyelesaikan perkara-perkara dengan bantuan sistem-sistem informasi mereka.²³⁾ Angka-angka yang ditunjukkan dalam tiap kelompok di bawah adalah angka-angka yang dilaporkan oleh pengadilan kepada Dewan untuk Badan Peradilan:

- ~ Persentase dari total beban perkara sebagai indikator pentingnya kelompok. Angka ini dikalkulasi dari hitungan perkara yang terselesaikan dari bab terdahulu. Statistik berasal dari tahun 2007.
- ~ Waktu disposisi rata-rata dalam hari kalender. Waktu disposisi adalah lama waktu ketika sebuah perkara berada di administrasi pengadilan, dari pendaftaran sampai disposisi akhir. Waktu disposisi adalah angka aktual yang biasanya ditunjukkan dalam statistik. Angka ini berasal dari statistik pengadilan untuk tahun 2007. Bagi beberapa kelompok, angka itu adalah rata-rata dari kategori perkara yang banyak dan sangat beragam.
- ~ Waktu proses. Yang dimaksudkan adalah waktu ketika seseorang sungguh menjalani suatu kegiatan dalam berkas perkara. Waktu proses aktual tidak tersedia, tetapi waktu proses perkara yang standar ada. Informasi ini diperbarui setiap tiga tahun untuk mencerminkan kegiatan yang sesungguhnya. Angka-angka ini merupakan wakil terbaik yang tersedia. Waktu proses dinyatakan dalam menit, baik untuk hakim maupun untuk staf pendukung. Pembaruan terkini seperti yang tampak di sini adalah dari tahun 2005.

Mulai dari informasi tentang praktik pengadilan Belanda ini dalam tiap kelompok, tiap proses kita bahas untuk memahami implikasi-implikasi karakteristik masing-masing.

Bagaimana karakteristik berpengaruh terhadap penanganan informasi yang bersangkutan? Apa konsekuensi dari mendukung dan meningkatkan proses menggunakan TI? Di sini kita menganalisis contoh-contoh untuk teknologi yang telah terbukti dan tentang perubahan-perubahan dalam proses bisnis yang memungkinkan solusi-solusi teknologi baru. Tiap diskusi tentang sebuah kelompok dilengkapi dengan kesimpulan-kesimpulan soal dukungan teknologi informasi untuk kelompok tersebut.

Bab ini secara keseluruhan akan ditutup dengan pembahasan tentang dukungan teknologi informasi untuk peradilan perdata, dan tentang aktivitas yang diperlukan untuk membuat dukungan itu berhasil.

Kelompok 1 – Peran sertifikasi

Hasil perkara-perkara dalam kelompok ini zero-sum dan sangat dapat diprediksi.

Fakta

Kelompok sertifikat terdiri atas disposisi final dan disposisi lewat prosedur jalan pintas untuk tagihan utang yang tanpa perlawanan, yang ditangani oleh baik pengadilan lokal maupun pengadilan perdata.

Di pengadilan lokal, sekitar 46 persen semua perkara perdata adalah tanpa perlawanan. Di peradilan perdata, persentase itu hanya 5 persen. Oleh sebab itu, ini kelompok yang penting untuk pengadilan lokal, tetapi bukan kategori prioritas untuk pembaruan pengadilan perdata.

Pengadilan-pengadilan lokal memproses perkara-perkara standar dengan waktu disposisi rata-rata 8 hari. Standar beban kerja untuk waktu pengurusan perkara untuk tahun 2001 adalah 1 menit per hakim, dan 45 menit untuk staf pendukung. Pada 2005, waktu pengurusan itu telah turun menjadi 19 menit untuk staf pendukung per perkara. Tugas hakim biasanya dibatasi untuk menandatangani putusan yang telah disiapkan oleh staf pengadilan menurut instruksi pengadilan. Karena pihak-pihak yang mewakili diri sendiri dapat muncul secara pribadi di pengadilan lokal, mereka menangani perkara-perkara ini dalam sebuah sesi gelar perkara lisan.

Tabel 12 – *Case Categories in the Title Group*

<i>Group 1</i>	<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>
Percentage of total civil caseload	46%	5%
105 Final dispositions in undefended claims		
Time standard	90% within 15 days	90% within 1 month
Average disposition time for 2007	1 week	5 weeks
Work load standard processing time for 2001	Judge 1 minute Staff 45 minutes	Judge 15 minutes Staff 90 minutes
Work load standard processing time for 2005	Judge 1 minute Staff 19 minutes	Judge 9 minutes Staff 98 minutes
302 Final dispositions in undefended summary cases	Time standard not available	Time standard not available
Average disposition time for 2007	30 days	48 days
Work load standard processing time for 2001	Judge 1 minute Staff 45 minutes	Judge 15 minutes Staff 90 minutes
Work load standard processing time for 2005	Judge 1 minute Staff 45 minutes	Judge 15 minutes Staff 90 minutes

The numbers are the case category numbers.
2005 is the most recent year for which practice-based processing time standards are available at the time of writing in 2008.

Source: Netherlands Council for the Judiciary.

Di *pengadilan-pengadilan perdata*, waktu disposisi untuk perkara-perkara biasa, tanpa perlawanan, dan tidak memerlukan jalan pintas adalah rata-rata 37 hari dalam tahun 2007. Standar beban kerja untuk waktu pengurusan per perkara bagi hakim adalah 15 menit dalam tahun 2001, dan angka itu turun menjadi 9 menit dalam tahun 2005. Waktu pengurusan oleh staf pendukung untuk tahun 2001 adalah 90 menit. Waktu itu naik menjadi 98 menit untuk tahun 2005. Di *pengadilan-pengadilan perdata*, jelas bahwa keterlibatan hakim dalam pengurusan tiap perkara lebih banyak daripada di *pengadilan-pengadilan lokal*. Pengurusan perkara-perkara itu juga memerlukan waktu kerja staf pendukung pengadilan perdata lebih lama.

Proses dan analisis informasi

Hasil dalam kelompok ini sebagian besar atau seluruhnya dapat diprediksi sejak awal. Hasil di sini tidak bergantung pada kerja sama apa pun antara pihak-pihak yang berperkara. Inilah yang terjadi: Sebuah gugatan didaftarkan, dan pihak yang digugat tidak mengajukan perlawanan. Ada pemeriksaan apakah perkara ini lengkap dan bersesuaian dengan undang-undang. Pemeriksaan keabsahan gugatan mungkin memerlukan perhatian seorang hakim pada beberapa perkara perorangan. Apabila tidak demikian, anggota staf pengadilan mengurus perkara-perkara itu berdasarkan petunjuk-petunjuk hakim. Gugatan, asal sudah lengkap dan sah, boleh diperlakukan seperti itu karena tanpa perlawanan. Di pengadilan lokal, pekerjaan yang ditangani oleh hakim untuk tiap perkara adalah rata-rata 1 menit, dibanding 9 menit di pengadilan-pengadilan perdata. Waktu yang dikerahkan oleh staf pengadilan lokal, 19 menit, juga jauh lebih terbatas daripada 98 menit untuk staf pengadilan sipil.

Perkara-perkara juga melibatkan keputusan-keputusan terkait masalah-masalah lain, misalnya biaya. Biaya, secara umum, ditanggung oleh pihak yang kalah. Bagian dari putusan pengadilan yang membebaskan biaya-biaya itu sebagian besar ditangani secara rutin karena biaya-biaya penagihan (*collection costs*), biaya prosedur, sebagian besar imbalan representasi legal, dan biaya pengadilan telah distandarisasi dalam sebuah struktur tarif. Tarif tersebut merupakan hasil kerja gugus-gugus kerja atau komite-komite di National Association of Magistrates (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, NVVR). Sebagian pengadilan, karena insentif, menghasilkan putusan lebih cepat bagi pihak-pihak yang menggugat biaya penagihan menurut tarif (NVVR 2002).²⁴

Karena hasil dapat diprediksi dan zero-sum, secara umum informasi yang tersedia sejak awal cukup untuk memutus perkara. Agaknya wajar kalau mengandaikan bahwa proses ini seharusnya paling mudah untuk diotomatiskan. Otomatisasi berarti: menciptakan sebuah proses yang dapat ditangani dengan mesin tanpa campur tangan manusia.

Dalam konteks TI, ini berarti proses yang berjalan secara elektronik. Ini tidak berarti bahwa seluruh proses perlu diotomatiskan. Mengotomatiskan bagian tertentu dalam sebuah proses juga dapat dianggap layak, misalnya proses untuk menetapkan kompensasi biaya pengurusan perkara seperti yang dibahas di bawah. Otomatisasi berarti memindahkan kebijakan-kebijakan dan rutin-rutin ke dalam program-program untuk pengolahan elektronik. Program-program itu bekerja sebagai berikut: kalau x , berikutnya adalah y . Sebagai contoh, kalau ada tarif untuk biaya penagihan, program bekerja sebagai berikut: jika besar gugatan adalah a , atau antara a dan b , atau lebih dari c , bergantung pada tarif, maka biaya penagihan menurut tarif adalah x , atau y , atau z , maka biaya sebesar x , y atau z diberikan sebagai biaya penagihan. Oleh sebab itu, besar gugatan perlu dimasukkan ke dalam program. Konsep ini perlu distandarisasi cukup untuk memenuhi tujuan menetapkan besar biaya kompensasi untuk semua perkara. Kita harus yakin bahwa besar gugatan (1) selalu terdiri atas unsur yang sama sehingga itu (2) menghasilkan besar biaya penagihan yang sama. Sejauh ini, ini sama baik untuk proses otomatis maupun tidak. Akan tetapi, ketika proses itu diotomatiskan, komputer perlu tahu berapa besar nilai gugatan yang diajukan. Maka, dalam database yang berisi data perkara, ada sebuah data field berisi besar nilai gugatan. Jika data yang disediakan oleh sebuah sumber dari luar, misalnya dari juru sita, perlu ada sebuah data field yang mudah dikenali dengan besar gugatan itu menggunakan konsep yang sama. Data perlu terstruktur agar komputer mengenali mereka. Ini yang dimaksudkan dengan data terstruktur. Data terstruktur tidak harus berada dalam bentuk elektronik. Sebuah formulir kertas dengan kotak-kotak atau pertanyaan-pertanyaan bernomor dan garis titik-titik untuk jawaban juga merupakan data terstruktur. Oleh sebab itu, data terstruktur yang tersedia adalah sebuah keharusan karena program mengubah data terstruktur itu sebagai masukan untuk menghasilkan produk.

Makin banyak masukan ke dalam pengadilan dapat diperlakukan sebagai data terstruktur, makin sedikit kegiatan manusia yang diperlukan untuk produk.

Bahkan, makin sedikit kegiatan manusia di pengadilan yang diperlukan seandainya data tersebut dapat dipasok ke pengadilan dalam bentuk elektronik, dan secara online.

Untuk ringkasnya, ada dua kesempatan dalam kelompok ini. Kesempatan-kesempatan itu sangat saling terkait. Satu di antaranya adalah interaksi dengan pihak-pihak yang mengajukan perkara, lainnya adalah proses internal. Jika pihak-pihak mendaftarkan perkara mereka dengan menyerahkan data terstruktur secara elektronik, kemudian proses pengadilan internal menerima data tersebut, pemasukan data secara manual oleh staf pengadilan dapat dihindari. Jika rutin-rutin pengadilan diterjemahkan menjadi program-program untuk menangani data tersebut, sertifikat yang merupakan produk proses ini dapat dihasilkan (hampir) tanpa campur tangan manusia.

Contoh-contoh

Dalam subbab ini, kita membahas beberapa contoh aplikasi untuk penyediaan sertifikat secara otomatis (atau hampir otomatis) dalam operasi yang sesungguhnya.

a. Contoh 1: Gugatan online di Inggris

Sebuah contoh yang relevan untuk kelompok 1 berasal dari Inggris.²⁵) Contoh ini terdiri atas tiga sistem online: Claims Production Centre (CPC), Money Claim On Line (MCOL), dan Possession Claim On Line (PCOL). Sistem-sistem ini merupakan contoh-contoh tentang pemberian sertifikat secara online.

Perlu waktu lama agar aplikasi-aplikasi itu dapat sampai ke tingkat fungsi yang sekarang. Yang dimulai pada awal 1990-an sebagai sebuah pusat pengolahan sederhana untuk mengolah sejumlah besar gugatan yang didaftarkan secara elektronik dari para pengguna yang sering memakai CPC sekarang dapat menerima gugatan utang orang per orang dengan MCOL atau gugatan untuk mendapatkan kembali hak mereka dengan PCOL. Pertama, berikut ini beberapa tahap yang paling signifikan dalam pengembangannya:

Sebuah pusat layanan (CPC) mulai diselenggarakan di Northampton County Court sebagai sebuah layanan untuk pengguna-pengguna pengadilan dengan nilai piutang besar seperti perusahaan-perusahaan energi dan bank. Unit itu dibentuk pada awal 1990-an untuk menangani sejumlah besar perkara perdata rutin. Dengan membebaskan staf di pengadilan-pengadilan lokal lain untuk tugas-tugas lain, CPC menjadi titik sentral untuk menerima gugatan-gugatan uang. CPC dibentuk jauh sebelum kedatangan Internet. Layanan tersebut sudah digunakan selama bertahun-tahun. Pelanggan-pelanggan berpiutan besar, seperti perusahaan energi dan bank, menggunakannya untuk mendaftarkan gugatan-gugatan yang banyak jumlahnya. Mereka mendaftarkan gugatan-gugatan itu, dalam kelompok-kelompok besar, secara elektronik, dengan data yang terstruktur. Awalnya, mereka mengirimkan data yang disimpan dalam pita. Sekarang, pengiriman juga dilakukan secara online. Sesudah menerima gugatan, langkah berikutnya adalah melakukan proses atas gugatan-gugatan tanpa perlawanan.

Fitur untuk melakukan proses aktual terhadap gugatan-gugatan tanpa perlawanan ditambahkan belakangan ke pengadilan itu. Pada tahap itu, jika gugatan mendapatkan perlawanan, pihak penggugat dapat memohon surat pernyataan kepada pengadilan bahwa yang bersangkutan kompeten untuk melakukannya berdasarkan aturan-aturan yang normal (Timms 2002).

Pada Februari/Maret 2002, *Money Claim On-Line* (MCOL) ditambahkan sebagai kotak surat Internet bagi pengadilan itu.²⁶⁾ MCOL diatur melalui sebuah pedoman praktis yang ada dalam Civil Procedural Code.²⁷⁾

Mendaftarkan perlawanan secara online telah dimungkinkan melalui sistem MCOL untuk semua gugatan yang diterbitkan baik melalui MCOL maupun CPC sejak Desember 2002. Apabila gugatan mendapatkan perlawanan, gugatan-gugatan itu secara otomatis dipindahkan ke pengadilan yang kompeten menurut aturan-aturan yang normal.

Pada Oktober 2006, *Possession Claim Online* (PCOL) diluncurkan (HMCS Annual Report 2006-2007).²⁸⁾

Sebagaimana dilaporkan dalam HMCS Annual Report untuk 2006-2007, fasilitas itu memungkinkan pemilik-pemilik properti mendaftarkan penagihan secara elektronik ketika sewa atau angsuran tidak dibayar. Pihak tergugat juga dapat menerbitkan perlawanan secara online. Tambahan terhadap portfolio layanan online HMCS ini menjadikan penggugatan jauh lebih sederhana dan lebih cepat; ongkos-ongkos perkara dibayar secara elektronik, gugatan-gugatan langsung diproses dan tanggal gelar perkara dijadwalkan secara otomatis.

Ada beberapa fitur khusus dalam hukum acara perdata di England dan Wales yang memungkinkan, atau setidaknya memudahkan, penggunaan proses gugatan secara online:

No summons (tanpa surat pemanggilan): Di England dan Wales, pemanggilan resmi tidak diperlukan untuk memulai sebuah gugatan perdata. Pihak penggugat mengirimkan gugatannya kepada pengadilan, lalu pengadilan mengirimkan pemberitahuan kepada tergugat melalui surat. Di pengadilan Belanda, pemanggilan resmi masih diperlukan.

No obligatory court competence: Pengguna sendiri dapat memutuskan entah menggunakan pengadilan Northampton atau tidak karena kewenangan relatif pengadilan-pengadilan (ke mana harus mengurus suatu perkara) tidak wajib untuk pengadilan tertentu.

Box 6 *Layanan-layanan Online di Inggris*

MCOL - Money Claim On Line

Internet based system - can be used for any specified money claims provided that the particulars of the claim can be summarized within 1,050 characters.

Claimants can make individual claims over the internet.

Allows parties to make or defend a claim, and/or request a judgment and warrant.

It is available 24 hours a day, 7 days a week.

Guaranteed issue within 24 hours.

Fees can be paid by credit or debit card.

Where a claim is defended, it will transfer immediately to the defen-

dants local court for a hearing.

Fees = £5-£15 (depending on the value of the claim) cheaper than local county court.

PCOL - Possession Claim On Line

Internet based system for simple mortgage or rent arrears claims where there is a postcode.

Claimants can either make claims individually on the Internet or in bulk using a dedicated interface.

Allows users to access court forms and review and check the progress of claims online.

Fees can be paid by credit or debit cards and, for registered organizations, direct debit.

Hearing dates and correct jurisdiction are allocated automatically

Guaranteed issue within 24 hours.

Guaranteed hearing date within 8 weeks of the date of issue.

It is available 24 hours a day, 7 days a week.

Users can opt for all system generated correspondence to be sent by email - in which case they will receive instant and guaranteed communication.

Fees = £50, cheaper than issuing at local court.

Source: Her Majesty's Court Service, debts and housing branch

Ada beberapa fitur khusus dalam hukum acara perdata di England dan Wales yang memungkinkan, atau setidaknya memudahkan, penggunaan proses gugatan secara online:

No summons (tanpa surat pemanggilan): Di England dan Wales, pemanggilan resmi tidak diperlukan untuk memulai sebuah gugatan perdata. Pihak penggugat mengirimkan gugatannya kepada pengadilan, lalu pengadilan mengirimkan pemberitahuan kepada tergugat melalui surat. Di pengadilan Belanda, pemanggilan resmi masih diperlukan.

No obligatory court competence: Pengguna sendiri dapat memutuskan entah menggunakan pengadilan Northampton atau tidak karena kewenangan relatif pengadilan-pengadilan (ke mana

harus mengurus suatu perkara) tidak wajib untuk pengadilan tertentu.

No lump sum court fees (tidak ada ongkos perkara yang lump sum): Ongkos perkara ditetapkan untuk tiap aktivitas yang diminta secara terpisah.²⁹⁾

Tujuan utama pemerintah Inggris dalam hal ini adalah menghindari perkara-perkara datang ke pengadilan kecuali sangat perlu. Tidak ada maksud bahwa penyediaan layanan online akan menjauhkan akses kepada pengguna-pengguna baru. Ketika MCOL diluncurkan, tujuannya adalah bahwa para penggunanya adalah para penggugat secara pribadi, atau usaha-usaha kecil yang tidak memiliki kemampuan atau teknologi untuk melakukan proses besar-besaran, dan tampaknya inilah kalangan yang memanfaatkannya. Penelitian pada 2006 mengungkapkan bahwa 95 persen mereka yang menggunakan MCOL telah menerbitkan kurang dari 10 gugatan. Setiap kali sebuah layanan “dibuka” dengan menjadikannya tersedia di web, selalu ada risiko bahwa ini akan mendorong para pengguna yang mungkin merasa enggan menggunakan metode manual, jadi sama dengan memperkenalkan sebuah pasar baru. Bagaimanapun, tampaknya ini tidak terjadi pada MCOL, karena jumlah gugatan kecil hampir tidak berubah sejak MCOL diluncurkan pada (1,4 juta gugatan diterbitkan dalam tahun 2000, sebelum MCOL, dan 1,4 juta dalam tahun 2007, 7 tahun sesudah peluncuran), dengan beberapa perbedaan kecil di sepanjang perjalanannya, yang barangkali paling ditentukan oleh kekuatan pasar.³⁰⁾

Dengan angka-angka itu, perubahan-perubahan dalam jumlah pengguna mungkin sulit dilacak karena jumlah gugatan keseluruhan tinggi sekali. Saya akan masih ingin menunjukkan sebuah pengaruh yang, menurut presentasi pada 2002, terlihat di babak awal rintisan MCOL. Orang-orang yang bekerja untuk diri sendiri mulai menggunakan MCOL secara teratur. Padahal sebelumnya kelompok ini jarang sekali menggunakan layanan pengadilan. Kelompok inilah yang sangat berperan di hampir seluruh pertumbuhan pasar tenaga kerja di England dan Wales dalam lima

tahun pertama abad baru: “the white vanmen”. Mereka para pemilik usaha sendiri, wirausahawan-wirausahawan kecil dengan modal tidak lebih dari sebuah mobil angkutan kecil dan sebuah komputer (Timms 2002).

b. Contoh 2: Mahnverfahren di Jerman

Manverfahren di Jerman adalah sebuah contoh lain tentang prosedur untuk mendapatkan *surat* perintah bayar secara online. Prosedur ini diperkenalkan secara berturut-turut dari satu negara bagian ke negara bagian lain, dan sekarang sudah tersedia di semua *länder* atau negara bagian di Federasi Jerman. Prosedur ini menghasilkan sebuah surat atau sertifikat, tetapi tanpa prosedur peradilan. Selain pengajuan permohonan klasik dengan cara ditulis, ada bermacam-macam cara yang tersedia untuk mendaftarkan sebuah permohonan ke *Mahnbescheid*, surat untuk pelaksanaan penagihan.

Sebagai contoh, menggunakan prosedur bar code; permohonan didaftarkan ke situs web pengadilan pusat yang mengurus sertifikasi. Sesudah data dimasukkan, berkas pendaftaran dapat dicetak di rumah. Di halaman terakhir, data dicetak dalam bentuk kode berupa sebuah bar code. Permohonan itu harus ditandatangani. Semua halaman dicetak dan selanjutnya dikirimkan ke pengadilan melalui surat biasa.

Menggunakan disket memerlukan perangkat lunak khusus dan sebuah nomor untuk identifikasi. Ini memungkinkan pengiriman lebih dari sebuah permohonan secara bersamaan. Permohonan-permohonan akan diproses pada hari ketika berkas diterima. Metode ini memerlukan otorisasi untuk mendebet rekening pemohon.

Mengirimkan sebuah gugatan secara online mengharuskan orang mengunduh sebuah modul perangkat lunak dan Java Webstart, yang keduanya tersedia secara cuma-cuma melalui Internet. Metode ini juga memerlukan sebuah alat pembaca kartu (card reader) dan sebuah kartu pintar (smart card) dengan tanda tangan digital yang sah. Dalam hal ini, permohonan langsung terdaftar begitu dikirimkan. Ongkos untuk layanan ini ditagihkan kepada pemohon secara online.

Dalam tahun 2003, lebih dari 90 persen dari hampir 9,5 juta surat perintah bayar di Jerman diproses secara otomatis (Šijanski dan Barber hlm. 1).

c. Membandingkan kedua contoh

Ada beberapa perbedaan yang signifikan antara MCOL dan Mahnverfahren.

Mahnverfahren diperkenalkan dalam tahun 1982 sebagai sebuah prosedur berbasis kertas. Dengan demikian, prosedur elektronik didasarkan pada prosedur terdahulu. Money Claim On Line dikembangkan untuk pengolahan secara elektronik.

Identifikasi pemohon: Seorang pengguna MCOL baru melakukan pendaftaran ke pengadilan dan memberikan nomor kartu kredit untuk keperluan pembayaran. Mahnverfahren memerlukan cara-cara-cara identifikasi yang berbeda-beda tergantung metode pengiriman yang digunakan: menggunakan nomor identifikasi atau menggunakan kartu pintar dengan tanda tangan digital yang diakui.

Pembayaran: Mahnverfahren tidak menggunakan pembayaran kartu kredit sama sekali. Biaya pengadilan dianggap utang saat pendaftaran. Pihak yang menggugat ditagih untuk biaya pengadilan dan lain-lain ketika surat perintah bayar diterbitkan.³¹⁾

d. Contoh 3: Sebuah proyek rintisan di Negeri Belanda

Di pengadilan lokal Amsterdam, pengadilan lokal paling besar di negeri itu, sebuah proyek rintisan dilaksanakan dalam transmisi data untuk sebuah aliran perkara tertentu. Proyek rintisan ini digagas oleh kantor juru sita Amsterdam. Kantor juru sita dapat mengirimkan data perkara dari database mereka sendiri, yang diterima dari klien-klien mereka, dalam bentuk elektronik di sebuah CD-ROM. Data itu diterima di sebuah lokasi terpusat dan ditransfer ke pengadilan lokal dalam semalam. Perkara dianggap tanpa perlawanan sampai pihak yang diperkarakan menyatakan perlawanan. Dalam praktik, putusan-putusan untuk semua perkara dicetak dengan asumsi bahwa sebagian besar tetap tanpa perlawanan, yang sesungguhnya demikian. Jika seseorang muncul pada gelar perkara pertama dan menunjukkan perlawanan, putusan pertama langsung gugur, maka perkara tadi diproses sebagai

perkara dengan perlawanan. Perkara-perkara yang tanpa perlawanan jelas mempersingkat baik waktu disposisi maupun waktu proses. Fungsi yang diuji dalam proyek rintisan ini tidak pernah diimplementasikan secara luas. Kantor juru sita di Negeri Belanda mengatakan bahwa mereka dapat memasok informasi tentang pengurusan secara elektronik ke pengadilan, asalkan antarmuka untuk pengiriman data itu sudah ada (Struiksma hlm. 202).

TI untuk kelompok sertifikat

Dalam perkara-perkara zero-sum dan kemungkinan tak dapat diprediksinya rendah ini, perdebatan tidak ada. Akibatnya, tidak banyak pula aktivitas penyelesaian sengketa secara hukum dalam kelompok ini. Aktivitas yudisial dalam tiap perkara ini terbatas sekali.

Volume perkara untuk kelompok ini bisa besar sekali di antara beban perkara keseluruhan. Di pengadilan lokal, persentasenya besar sekali dalam beban perkara perdata keseluruhan. Untuk pengadilan perdata, kelompok ini kecil sekali dibanding persentasenya di pengadilan lokal untuk beban perkara keseluruhan. Oleh sebab itu, perkara ini barangkali bukan prioritas untuk pengadilan perdata. Bagaimanapun, untuk pengadilan lokal, ini kelompok yang layak diperhatikan.

Informasi yang tersedia di babak awal biasanya cukup untuk menghasilkan produk final. Kegiatan pengolahan TI dalam kelompok ini sebagian besar adalah penggabungan data dengan teks untuk membuat putusan-putusan. Kegiatan itu didukung dengan otomatisasi kantor, seperti pengolahan kata dan database pendaftaran perkara.

Peluang-peluang penerapan teknologi informasi itu untuk perkara-perkara zero-sum dan sangat dapat diprediksi itu adalah dalam:

- ~ Pendaftaran dan/atau entri data online oleh pengguna pengadilan, termasuk transfer data dari pengguna-pengguna rutin (*frequent users*),
- ~ Proses-proses internal yang dapat mengolah data tanpa memerlukan campur tangan manusia.

Peluang-peluang itu telah dikembangkan dengan cara berbeda-beda di beberapa sistem di Eropa. Perbedaan-perbedaan itu berkaitan dengan variasi-variasi dalam aturan, kewenangan dan penggunaan pembayaran di tiap negara. Di Jerman, sebuah proses yang sudah ada diatur sedemikian untuk mengakomodasi pengolahan otomatis. Di sana, fungsi berbeda-beda untuk kelompok-kelompok pengguna yang berbeda. Pengguna-pengguna rutin diberi kesempatan untuk memasok data menggunakan disket atau menggunakan nomor identifikasi mereka. Sedangkan pengguna yang hanya satu kali dapat mengunduh sebuah formulir. Di Inggris, sebuah proses baru sama sekali dirancang berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia dari TI termasuk pembayaran menggunakan kartu kredit. Itu meliputi administrasi yang dirancang untuk mengolah volume-volume besar dari para pengguna rutin secara elektronik, dan sebuah situs web dengan formulir elektronik online berikut sebuah fungsi bantuan (help). Baik di Jerman maupun di Inggris, proses pengembangan memakan waktu bertahun-tahun. Proses pengembangan telah melibatkan langkah-langkah yang berbeda.

Mahnverfahren dirintis di sebuah negara bagian, yaitu Bremen, baru setelah itu diterapkan secara bertahap di negara-negara bagian lain.

Dari proses pengembangan MCOL, yang memakan waktu bertahun-tahun, kita dapat mengidentifikasi tahapan-tahapan berikut: (1) penerimaan gugatan, tanpa proses otomatisasi penuh di pengadilan; (2) pengolahan gugatan tanpa perlawanan tanpa campur tangan manusia dan (3) mendukung perlawanan. Tiap pengembangan dibangun di atas hasil pengembangan sebelumnya. Pentahapan pengembangan seperti itu penting, dengan mempertimbangkan kerangka peraturan, kebiasaan-kebiasaan setempat dan kemungkinan-kemungkinan dalam sistem. Pentahapan itu meliputi pembelajaran dari pengalaman, dan mobilisasi pembelajaran baru untuk tahap berikutnya. Pentahapan ini juga penting untuk mengamati bahwa penyelenggaraan sebuah layanan seperti MCOL yang memungkinkan pengguna perorangan mendaftarkan gugatan mereka memerlukan perhatian yang serius

terhadap dukungan bagi pengguna. Ini akan membentuk sebuah pergeseran besar dalam orientasi bagi sebagian besar sistem pengadilan. Pergeseran itu, dan aspek-aspek penambahan akses ke pengadilan, dibahas dalam Bagian 4, tentang akses ke peradilan atau hak untuk mendapatkan keadilan.

Kelompok 2 – Peran notarial

Hasil perkara-perkara dalam kelompok ini sebagian besar adalah win-win dan sangat dapat diprediksi.

Fakta

Kelompok notarial meliputi disposisi-disposisi dalam perkara-perkara otoritas parental, supervisi, dan menyelesaikan masalah hubungan kerja di pengadilan-pengadilan lokal dan disposisi-disposisi dalam perkara keluarga di pengadilan-pengadilan distrik.

Perkara-perkara dalam kelompok ini tidak mencakup perselisihan yang sesungguhnya. Hasilnya sangat dapat diprediksi. Pihak-pihak yang berperkara mengirimkan proposal kepada pengadilan. Proposal itu dipelajari tetapi seperlunya saja. Secara umum, gelar perkara tidak diadakan. Kelompok ini merupakan kelompok nomor dua terbesar.

Dalam kelompok ini, misalnya, kami menemukan sebagian besar dari 33.000³²⁾ permohonan cerai. Lebih dari separuh permohonan ini didaftarkan secara gabungan; selebihnya didaftarkan oleh salah satu pihak. Representasi legal diperlukan untuk permohonan cerai. Masalah ini dapat menjadi kompleks melalui dua cara: (1) pihak-pihak yang berperkara dapat dipertarungkan, dan (2) ada harta yang harus dibagi. Sekitar 25.000 permohonan tidak diperdebatkan dan tidak memerlukan pembagian harta. Sekitar 6500 permohonan perceraian menjadi perdebatan. Waktu disposisi untuk permohonan perceraian rata-rata 113 hari. Median dalam hal ini adalah 46 hari.

Banyak di antara 126.000 perkara keluarga di pengadilan-pengadilan lokal juga dapat dimasukkan ke dalam kategori ini. Hakim-hakim pengadilan lokal menunjuk perwalian bagi anak-anak di bawah umur dalam sejumlah situasi. Orangtua yang tidak menikah dapat diberi hak untuk menjadi orangtua atas permintaan mereka.

Tabel 13 *Kategori-kategori Perkara dalam Kelompok Notarial*

<i>Group 2</i>	<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>
Percentage of the total civil case load	31%	25%
201 Divorce dispositions	Time standard 50% within 2 months, 95% within 1 year	16 weeks
Average disposition time for 2007		Judge 90 minutes Staff 300 minutes
Workload standard processing time for 2001		Judge 82 minutes Staff 367 minutes
Workload standard processing time for 2005		
204 decisions instituting supervision	Disposition time standard not available	
Average disposition time for 2007	4 weeks	
Workload standard processing time for 2001	Judge 10 minutes Staff 60 minutes	
Workload standard processing time for 2005	Judge 12 minutes Staff 138 minutes	
204 other family cases		Disposition time standard not available
Average disposition time for 2007		22 weeks
Workload standard processing time for 2001		Judge 90 minutes Staff 360 minutes Judge 99 minutes Staff 485 minutes
299 Decisions instituting guardianships and parental authority	Disposition time standard not available	
Average disposition time for 2007	4 weeks	
	Judge 10 minutes Staff 60 minutes Judge 2 minutes Staff 56 minutes	
2606 settled employment terminations	90% within 15 days	
Average disposition time for 2007	2 weeks	
Workload standard processing time for 2005	Judge 55 minutes Staff 190 minutes	

The numbers are the case category numbers.

2005 is the most recent year for which practice-based processing time standards are available at the time of writing in 2008.

Source: Netherlands Council for the Judiciary

Di pengadilan lokal, permohonan-permohonan untuk mengakhiri kontrak kerja berdasarkan pasal 6:785 Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda merupakan bagian yang signifikan dalam beban perkara. Jenis perkara yang khusus ini akan dibahas secara lebih rinci di bagian belakang bab ini. Untuk sekarang, penjelasan yang singkat sudah cukup: Kedua belah pihak dalam perjanjian dapat memohon kepada pengadilan untuk mengakhiri perjanjian. Pengadilan dapat menetapkan jumlah uang yang harus dibayar oleh salah satu pihak sebagai kompensasi yang adil. Pihak-pihak yang berperkara dapat bersepakat agar pengakhiran perjanjian kerja mereka diselesaikan secara damai di pengadilan. Waktu disposisi untuk permohonan seperti itu rata-rata 15 hari. Jumlah pengakhiran perjanjian yang diselesaikan peka sekali terhadap perekonomian; jumlahnya meningkat dari 2001 ke 2002. Sejak itu angka tersebut berkurang karena perubahan dalam kebijakan jaring pengaman sosial: putusan itu tidak diperlukan lagi untuk menagih tunjangan pemutusan hubungan kerja.³³) Pada waktu naskah ini ditulis, pada paruhan kedua tahun 2008, terlalu dini untuk mengatakan apakah perubahan dalam perundang-undangan akan berpengaruh terhadap beban perkara atau aspek-aspek prosedur yang lain.

Proses dan analisis informasi

Dalam kelompok ini, prediktibilitas tinggi dan hasilnya adalah win-win. Pihak-pihak yang berperkara dapat mengusahakan hasil yang paling baik melalui kerja sama di antara mereka.

Perkara-perkara dalam kelompok ini datang ke pengadilan dalam bentuk permohonan. Prosedur untuk permohonan ini tidak begitu formal dibanding untuk gugatan utang-piutang. Pemanggilan resmi oleh juru sita tidak ada. Pengadilan mengirimkan salinan surat permohonan kepada pihak atau pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk beberapa perkara, gelar perkara merupakan prosedur yang standar; tetapi untuk sebagian besar, gelar perkara tidak diperlukan. Produk pengadilan adalah sebuah keputusan, bukan vonis yang formal.

Yang paling menonjol dalam hal ini adalah prediktabilitas kelompok ini yang tinggi sama dengan kelompok sertifikat. Ini menunjukkan peluang-peluang yang sama untuk proses secara otomatis, idealnya berdasarkan entri data oleh pihak-pihak yang berperkara.

Aspek win-win menunjuk ke sebuah peluang yang baru: pedoman bagi para pihak untuk membantu mereka meraih hasil terbaik dengan menggodok dahulu redaksi permohonan sebelum diajukan ke pengadilan. Apabila pihak-pihak yang berperkara dapat mendaftarkan kesepakatan usulan yang benar sejak awal, itu akan menghemat waktu dan upaya semua pihak yang terlibat. Ini dapat diraih secara paling baik seandainya pengadilan dapat merumuskan informasi apa yang mereka butuhkan, dan apa kriteria yang mereka gunakan untuk menimbang permohonan-permohonan yang diajukan.

Peluang yang muncul dengan sendirinya untuk kelompok ini merupakan gabungan antara entri data dan panduan: formulir-formulir online untuk memasukkan baik data maupun substansi.

Contoh: Pengakhiran kontrak kerja di Negeri Belanda

Contoh ini menunjukkan sejumlah aspek menarik tentang peluang-peluang untuk kelompok ini. Contoh ini menunjukkan bagaimana sebuah upaya untuk meningkatkan konsistensi legal dapat menyederhanakan masalah-masalah dan prosedur-prosedur, selain mendukung pendamaian di luar pengadilan. Contoh ini juga menunjukkan bagaimana teknologi informasi dapat menyediakan dukungan itu, walaupun ini bukan contoh langsung teknologi inovatif yang digunakan. Di sini kita membahas proses dan pengaruh-pengaruh dari menyederhanakan sebuah prosedur tertentu. Temuan yang paling mengejutkan adalah perkara dari kelompok pertimbangan (kelompok 4), dalam jumlah yang signifikan pindah ke kelompok notarial (kelompok 2) akibat pembaruan tadi. Penggambaran ini rinci sekali karena contoh tadi dengan jelas menerangkan keterlibatan beberapa poin yang paling relevan dan paling penting.

Berikut ini ringkasan tentang apa saja yang terlibat. Pengakhiran kontrak kerja perorangan ketika terjadi perbedaan pendapat yang tidak dapat diselaraskan biasa diajukan ke pengadilan lokal. Pengadilan dapat memutuskan pemberian kompensasi berdasarkan keadilan. Perhimpunan hakim-hakim pengadilan lokal telah mengembangkan panduan-panduan untuk kompensasi berdasarkan praktik keadilan yang sudah ada. Panduan itu terdiri atas sebuah rumus untuk menentukan besar kompensasi dengan mudah asalkan tidak ada situasi yang khusus atau luar biasa. Rumus ini umum, tersedia di Internet dan cuma-cuma. Layanan informasi publik seperti itu dapat memudahkan sehingga pihak-pihak yang berperkara dapat mengajukan proposal pengakhiran perjanjian yang lengkap dan benar kepada pengadilan, menjadikan proses yudisial sesuatu yang rutin.

a. *Latar belakang*

Statistik-statistik dalam Box 7 menyediakan beberapa latar belakang tentang perlindungan kerja di Negeri Belanda.³⁴⁾

Box 7 *Pelindungan Kerja di Negeri Belanda*

The working population of the Netherlands is about 7.5 million -of a total population of 16 million. Between 700,000 and 1 million people change jobs every year. About 100,000 of those changes require permission from the labor office or a court decision.

In the Dispute Resolution Delta in the Netherlands, of a total of 1,870 justiciable problems, 313 are related to loss of a job. Job loss is considered the most serious labor-related problem, rated at 3.5 of a possible 5 (Van Velthoven 2004 p. 206).

The employment protection regime in the Netherlands is, according to OECD figures, about the OECD average. Employment protection is much stricter in Turkey, and much more lenient in the United States. Employment protection is thought to be good for “insiders,” those who are securely employed. It is believed to lead to longer duration of employment. Employment duration in the Netherlands is relatively low, at about 6.5 years, with the EU average a little over 8 years.

Employment protection is believed to be bad for “outsiders,” people who are not securely employed. It is believed to lead to relatively high unemployment. The unemployment rate for 2007 in the Netherlands was 3.3 percent with the EU average of 7.9. The OECD average standardized unemployment rate was 7.1 for Europe, and 5.6 overall. The

OECD standardized unemployment rate for the Netherlands was 3.2 in 2007, down from 4.5 in 2005.

Employment protection is also believed to be bad for labor mobility. In the Netherlands, mobility is relatively high. Sixty percent of people expect to change jobs in the coming five years, with the EU average at 40 percent (OECD). The proportion of permanent jobs in the labor market is nearly 80 percent. About 8 percent of jobs are flexible and 15 percent can be considered self-employment.

Source: Symposium on labor protection at <http://www.deburcht.org> on November 7, 2007.

Sekitar 90 persen orang yang meninggalkan pekerjaan mereka berbuat demikian tanpa pendampingan dari instrumen perlindungan kerja apa pun. Sisanya, kurang dari separuh kehilangan pekerjaan mereka dengan sepengetahuan otoritas keamanan sosial CWI. Kurang dari 6 persen bersentuhan dengan prosedur peradilan seperti yang diuraikan di sini. Antara 1995 dan 2005, rata-rata sekitar 50.000 perkara pemutusan hubungan kerja per tahun dilaporkan ke pengadilan lokal. Pada 2007, jumlah keseluruhan hampir 30.000 dengan 26.000 di antaranya berhasil didamaikan. Permohonan-permohonan ini merupakan sebagian besar dari perkara kelompok 2 di pengadilan-pengadilan lokal (Van Velthoven 2005 hlm. 22).

b. Undang-undang

Pasal 7:685 dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Negeri Belanda mengatakan hakim pengadilan lokal dapat mengakhiri sebuah perjanjian kerja atas permintaan salah satu pihak dan menentukan kompensasi yang adil. Jadi, undang-undang tidak memberikan apa pun perihal kriteria untuk menetapkan kompensasi. Permohonan ini memiliki prosedurnya sendiri yang digariskan oleh undang-undang: prosedur dimulai dengan sebuah permohonan tertulis dari salah satu pihak yang berperkara, tetapi secara umum dari pihak pemberi kerja. Putusan yang dihasilkan adalah sebuah perintah. Karena perundang-undangan memandang situasi yang mendasarinya mendesak, kemungkinan untuk banding

ditiadakan, kecuali berdasarkan kekeliruan dalam penerapan undang-undang. Landasan untuk pengakhiran hubungan kerja merupakan alasan yang cukup untuk penyelesaian dengan segera (putusan tetap disahkan meskipun ada keberatan dari salah satu pihak), begitu pula tentang perubahan-perubahan terkait dengan keadilan, perjanjian harus langsung diakhiri atau dalam waktu tidak terlalu lama. Apabila perjanjian diakhiri karena perubahan-perubahan situasi, hakim dapat menentukan besar kompensasi kalau kompensasi itu kelihatan adil berdasarkan situasi seputar perkara.

Prosedur ini telah sangat populer, sekurangnya antara lain karena tidak memerlukan waktu yang lama. Sejak akhir 1970-an, kritik-kritik telah dipusatkan terutama pada besar kompensasi karena ada perbedaan yang besar sekali antara hakim satu dan yang lain (Van der Meer hlm. 7). Dari kacamata hukum, prosedur itu lemah. Karena tidak ada banding, konsistensi tidak dilindungi oleh opsi peninjauan kembali. Buletin-buletin hukum profesional memperbandingkan prosedur itu, karena hasil-hasilnya tidak konsisten, dengan sebuah permainan lotere.

Pada 1990-an, beberapa pengadilan lokal bereksperimen dengan sebuah pendekatan yang sama, tetapi hanya di lingkungan pengadilan mereka sendiri. Pendekatan ini terdiri atas sebuah cara sama untuk menghitung kompensasi. Perhimpunan nasional hakim-hakim pengadilan lokal berprakarsa mencoba dan menciptakan keseragaman untuk seluruh negeri. Komisi undang-undang perburuhannya ditetapkan untuk menjalankan tugas ini.³⁵⁾ Komisi itu melakukan survei ke semua hakim pengadilan lokal di Negeri Belanda dengan sebuah angket yang menanyakan pendekatan-pendekatan mereka dalam prosedur ini dan cara mereka menetapkan kompensasi. Berdasarkan hasil survei, komisi itu menyusun rancangan usulan-usulan. Usulan-usulan tersebut selanjutnya dibahas dan diterima secara bulat dalam rapat paripurna perhimpunan hakim-hakim pengadilan lokal pada 8 November 1996.³⁶⁾ Usulan-usulan tersebut mencakup baik prosedur maupun cara menghitung kompensasi apabila dapat diterapkan.

Fitur yang paling menarik perhatian adalah yang disebut “rumus pengadilan lokal,” atau *kantonrechttersformule*.

Dari sudut pandang hukum, usulan-usulan itu tidak memiliki kekuatan hukum. Artinya, pengingkarannya tidak menjadi alasan kuat untuk mengajukan banding.

Usulan-usulan dan rumus itu dikelola oleh komisi perburuhan dalam perhimpunan itu. Pada 2008, komisi yang sama sedang dalam proses menyempurnakan semua itu. Sesudah evaluasi internal, sekitar 15 tesis diajukan untuk pemungutan suara dalam sidang paripurna perhimpunan. Sebagian besar pemungutan menghasilkan suara bulat. Sekarang usulan-usulan itu akan diperbaiki berdasarkan hasil pemungutan suara itu.

Box 8

Prosedur Pemutusan Hubungan Kerja yang Disederhanakan

How does the procedure work?

Procedure

A dissolution in the notarial group based on a settlement between employer and employee is decided without a hearing. The time standard is 15 calendar days disposition time. The decision in writing is a confirmation of the settlement, in conformity with the formula.

For an opposed judgment group dissolution, there is a concentrated procedure: request, reply, oral hearing and decision. Its disposition time standard is 56 calendar days. Usually, the discussion during the hearing will focus on either party's negligence as a cause for the termination: the formula's c factor explained below. The decision needs to be sufficiently reasoned. No witnesses are allowed. There is no possibility for appeal.

The *formula* is very simple. It looks like this: $(a + b) \times c = x$, where a is the gross salary per month. The definition of the salary has been streamlined and kept very simple.

b is the employee's age and number of years of service. Both factors weight in the end result according to how they are thought to influence the employee's career expectations and his or her chances in the labor market.

c is a correction factor. In studies of actual cases, factors a and b were found to not adequately explain the variation in amounts awarded. The extremes were mostly caused by serious negligence by either the employer or the employee. That explains the correction factor c, which accounts for variations according to circumstances in the individual case
x is the resulting amount of compensation.

c. *Dampak*

Dampak dikehendaki yang paling penting adalah menghilangkan faktor untung-untungan, dan menciptakan sebuah standar hukum bagi hakim-hakim sendiri. Sedangkan dampak yang kelihatan tetapi tidak dikehendaki adalah bertambah besarnya proporsi pemutusan hubungan kerja yang dapat dinegosiasikan dan diselesaikan, melalui kesatuan hukum yang telah disempurnakan.

Dampak yang paling di luar dugaan adalah bahwa pengakhiran kontrak kerja, yang dahulu merupakan perkara di kelompok pendamaian (*settlement*) atau pertimbangan (*judgment*), kebanyakan diselesaikan oleh pihak-pihak yang berperkara dan sebagian besar menjadi perkara di kelompok notarial.

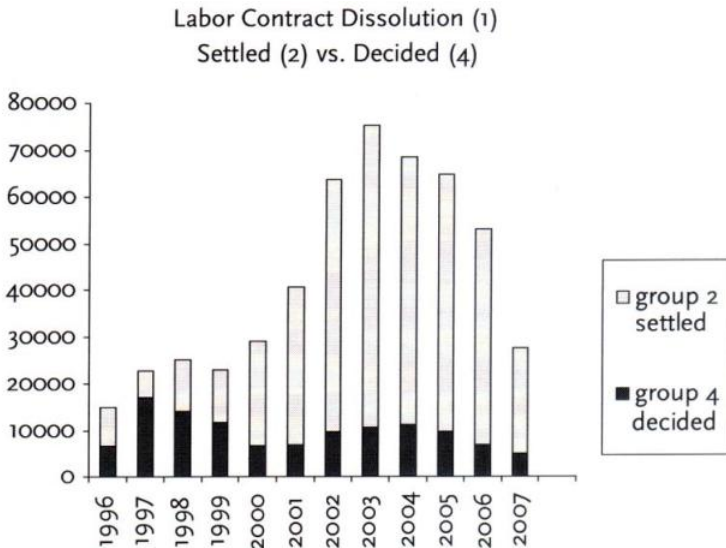
Gambar 3 menunjukkan jumlah perkara yang diproses antara 1996 dan 2007. Garis dasar dalam bagan ini adalah 1996, tahun terakhir sebelum pendekatan baru diterapkan. Dalam tahun 1997, 24 persen dari seluruh perkara berhasil diselesaikan. Dalam tahun 2003, persentase perkara yang diselesaikan telah naik menjadi 86. Dalam tahun 2007, angka itu 82 persen. Jumlah mutlak perkara meningkat dari 14.901 dalam tahun 1996 menjadi 72.961 dalam tahun 2003 dan kembali ke 27.395 dalam tahun 2007. Ada beberapa situasi yang berpengaruh di sini:

- ~ perekonomian yang melesu
- ~ penumpukan di Centra coor Werk en Inkomen, CWI), lembaga yang berurusan dengan jaminan sosial pekerja. CWI juga dapat memberikan sanksi dalam urusan pemutusan hubungan kerja. Mereka boleh dikatakan merupakan saingan bagi hakim-hakim pengadilan lokal.

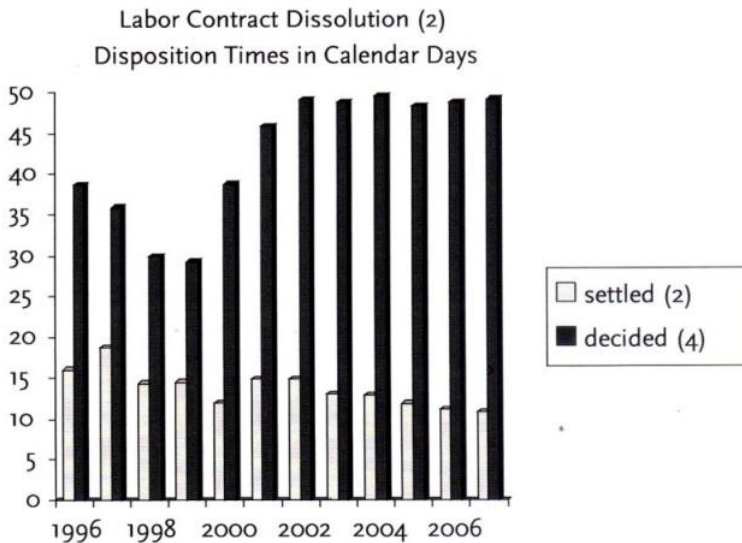
Sebuah keputusan dari CWI atau dari pengadilan biasa dipersyaratkan dalam urusan penagihan tunjangan pemutusan hubungan kerja. Dalam tahun 2007, persyaratan ini dihapuskan. Oleh sebab itu, permintaan untuk putusan jenis ini diharapkan menurun dalam waktu dekat.

Persyaratan ini digugurkan dalam perundang-undangan yang dipakai selama tahun 2007. Oleh sebab itu, ini tidak berpengaruh terhadap statistik-statistik yang ditunjukkan dalam Gambar 3.

Gambar 3 *Dampak Standar Pengakhiran Kontrak Kerja*



Source: Netherlands Council for the Judiciary research database.

Gambar 4 Waktu Disposisi Pengakhiran Kontrak Kerja

Source: Netherlands Council for the Judiciary research database.

Waktu-waktu disposisi dalam hari kalender adalah antara 10 dan 18 hari untuk perkara-perkara yang didamaikan, dan antara 39 dan 49 untuk perkara-perkara yang diputuskan oleh hakim. Pengadilan berpegang pada standar-standar yang ditetapkan dalam tahun 1996 dengan sangat teliti. Data dari tahun-tahun sebelum 2000 tidak begitu akurat karena pendaftaran tidak konsisten. Kendati demikian, kelihatan seolah-olah dalam tahun 1996 pengadilan-pengadilan sudah berpegang pada standar-standar yang telah mereka tetapkan sendiri pada akhir tahun itu.

Di manakah TI?

Teknologi informasi untuk proses-proses internal adalah pengolahan kata, yang mungkin dikombinasikan dengan penggabungan data.

Di luar, TI yang utama adalah Internet. Sebagian besar organisasi yang dilibatkan dalam menyediakan informasi legal

tentang masalah tenaga kerja untuk umum menyediakannya dalam situs web mereka.³⁷⁾ Rumus yang dipakai sederhana sekali dan dapat dipakai oleh siapa pun yang ingin tahu berapa kompensasi yang dapat ia terima, asalkan faktor koreksinya netral. Rumus tersebut sebuah contoh yang menarik dalam konteks ini karena masalah-masalah hukum yang terkait telah disederhanakan sedemikian sehingga sebagian besar dapat diotomatiskan. Sebuah poin penting dalam hal ini adalah bagaimana pengembangan rutin dan pengembangan kebijakan merupakan prasyarat untuk menggunakan TI sampai ke keunggulannya yang maksimal.

Beberapa pelajaran dalam pengembangan rutin dan kebijakan

Ada beberapa alasan mengapa pengembangan rutin dan kebijakan dapat dipelajari dari contoh ini. Salah satu pelajaran penting adalah dampak kebijakan peradilan: kebijakan bukan dikembangkan untuk mengurangi entah waktu disposisi atau tingkat kualitas, keadilan atau ketidakberpihakan, melainkan untuk menciptakan sebuah kerangka hukum bagi para hakim yang hanya memiliki panduan sedikit dari undang-undang untuk menjalankan tugasnya. Panduan bagi pihak-pihak yang ingin menyelesaikan masalah secara damai sesungguhnya sebuah produk sampingan. Kendati demikian, kebijakan sebagai panduan untuk mendamaikan pihak-pihak yang berperkar telah berubah menjadi salah satu dampaknya yang paling penting. Prosedur yang dibuat memberi pihak-pihak yang bertikai sebuah pilihan yang jelas. Apabila kedua belah pihak menghargai hubungan mereka, perdamaian yang terjadi sesuatu yang sangat berharga. Apabila mereka tidak berhasil mencapai kata sepakat, prosedur yang lebih rumit tetapi masih sangat cepat dalam kelompok pertimbangan (*judgment*) akan memberi mereka gelar perkara yang tak berpihak seperti sebelumnya.

Pelajaran kedua terkait dengan proses pengembangan kebijakan. Dari laporan di atas, langkah-langkah yang diperlukan untuk mengembangkan sebuah rutin atau kebijakan dapat diidentifikasi (Box 9).

Box 9 *Langkah-langkah untuk Mengembangkan sebuah Kebijakan*

Steps taken in developing the process and the formula:

1. Problem identification
2. Ownership and leadership by the body involved
3. Pilots in local courts
4. Survey of judges
5. Draft recommendations
6. Consultation
7. Agreement
8. Implementation
9. Periodic evaluation

Box 9 memuat langkah-langkah yang diambil untuk mengembangkan rumus dan menerapkannya.

Inovasi macam ini memerlukan organisasi kerja yang profesional. Daftar langkah-langkah di situ merupakan peragaan yang jelas tentang pelajaran ini. Rasa memiliki baik atas masalah maupun solusi, dan kepemimpinan dalam pengembangan proses sesuatu yang penting sekali. Rumus di atas dikelola oleh perhimpunan hakim-hakim pengadilan lokal, dengan sidang paripurna yang meresmikannya dalam tahun 1996. Sebagai sebuah panduan yang dikembangkan oleh sebuah lembaga swasta, panduan itu tidak dipandang sebagai sebuah produk hukum. Tidak menerapkan panduan bukan landasan yang kuat untuk mengajukan banding.

Dari bab pertama tentang keterlambatan penyelesaian perkara, kita sudah tahu bahwa penyederhanaan dapat menjadi sebuah cara yang efektif untuk menurunkan keterlambatan penyelesaian perkara. Dalam contoh ini, kita melihat kiprah mekanisme itu. Panduan dan rumusnya telah membatasi jumlah hal yang harus ditangani dalam perkara pemutusan hubungan kerja berdasarkan aturan pasal 6:785. Delapan puluh lima persen perkara diproses dalam 15 hari sesudah didaftarkan.

TI untuk Kelompok Notarial

Dalam kelompok notarial, ada dua kesempatan utama untuk menerapkan teknologi informasi.

Kesempatan pertama sudah muncul dalam kelompok sertifikat: yaitu dalam otomatisasi rantai kegiatan. Membiarkan pengguna mengisi database perkara, maka pekerjaan entri data menjadi tidak terlalu menyita waktu.³⁸⁾ Selain itu, bagian-bagian dalam proses perkara dapat diotomatiskan begitu proses baku untuk itu berhasil dikembangkan. Akibatnya, perkara-perkara tersebut bergeser ke sebelah kiri dalam matriks kita.

Kesempatan kedua adalah fungsi web: mengomuni-kasikan kepada pihak-pihak yang berperkara informasi apa yang diperlukan oleh pengadilan untuk menangani perkara secepat dan sebijaksana mungkin. Dalam perkara pengakhiran kontrak kerja, kedua pihak diberi jaminan akan mendapatkan putusan dalam 15 hari kalender sesudah pendaftaran, asalkan mereka telah memberikan semua informasi yang diperlukan kepada pengadilan. Internet adalah sebuah wahana untuk menyampaikan informasi tersebut kepada semua pihak. Kemungkinan untuk mengisi formulir secara online muncul dengan sendirinya. Informasi bersifat searah; dipaksakan kepada para pengguna. Bagaimanapun, informasi itu mungkin pula memudahkan mereka mendamaikan perbedaan-perbedaan mereka. Kesempatan ini akan dibahas lebih rinci dalam bab tentang akses ke informasi.

Peran Juru Damai

Dalam kelompok pendamaian (*settlement*), hasilnya relatif tidak dapat diprediksi. Hasil itu sebagian besar bersifat *win-win*. Dalam hal ini ada perselisihan. Akan tetapi seandainya pihak-pihak yang berperkara bekerja sama untuk menyelesaikannya, mereka mungkin dapat memberikan hasil yang menguntungkan bagi kedua pihak, dan hubungan mereka mungkin dapat diselamatkan. Perselisihan tidak harus dipecahkan tepat seperti yang diatur dalam undang-undang.

Fakta

Berapa banyak di antara perkara-perkara saat ini yang jatuh ke dalam kelompok ini sulit ditentukan dengan ketelitian yang tinggi. Perkara-perkara itu tidak didaftarkan seperti itu oleh administrasi pengadilan. Saya telah memasukkan semua perkara yang meninggalkan pengadilan tanpa putusan yudisial ke dalam kelompok 3. Kalau dihitung dengan cara begini, jumlahnya kira-kira sama dengan kelompok pertimbangan (*judgment*) atau kelompok 4.³⁹⁾

Tabel 14 *Kategori-kategori Perkara unfuk Kelompok Pendamaian*

<i>Group</i>	<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>
3	301 399	defended cases 1568, withdrawn or 1570-1573, struck off the 1635, record at parties' 2560, request, both 2565 summary and 399 non- summary cases
		defended cases withdrawn, struck off the record at parties' request

The numbers are the case category numbers; the numbers in italics are more detailed case category numbers where applicable.

Source: Netherlands Council for the Judiciary.

Kelompok ini meliputi sekitar 9 persen dari beban perkara perdata keseluruhan. Perkara-perkara di dalamnya begitu beragam sehingga ada yang ditarik atau dihapuskan dari catatan sebelum atau sesudah gelar perkara. Statistik-statistik yang lebih rinci untuk kelompok ini tidak tersedia begitu saja.

Waktu proses untuk perkara-perkara pendamaian adalah antara 5 dan 15 menit dari jam kerja staf pengadilan jika perkara-perkara itu ditarik sebelum gelar perkara. Jelas bahwa, apabila perkara itu ditarik sesudah gelar perkara diadakan, perkara-perkara itu juga mengambil jam kerja para hakim. Angka-angka untuk situasi ini belum tersedia.

Proses dan analisis informasi

Negeri Belanda mempunyai tradisi yang panjang soal pendamaian. Kami telah melihatnya dibahas oleh Voltaire dalam abad kedelapan belas: Kitab undang-undang hukum acara perdata memerintahkan para hakim untuk mencoba mendamaikan sebuah perkara sebelum menyelesaikannya secara hukum. Pengalaman dengan mediasi, court annex dan sejenisnya. Perbedaan antara perkara-perkara kelompok 2 dan kelompok 3 adalah bahwa dalam kelompok 2 pihak-pihak memerlukan persetujuan pengadilan untuk kesepakatan mereka, dan dalam kelompok 3 pihak-pihak berperkara bebas menyelesaikan sendiri perselisihan mereka.

Shapiro menyajikan gambaran tentang penyelesaian perselisihan sebagai sebuah *triad*: ada dua pihak yang berperkara dan ada pihak ketiga yang membantu mendamaikan. Prinsip triad adalah ketidakseimbangan, sebab pihak ketiga perlu berpihak kepada salah satu agar dapat menyelesaikan perselisihan. Jadi, salah satu pihak akan menjadi minoritas yang kalah. Guna menghindari ketidakseimbangan sedapat mungkin, hakim-hakim di seluruh dunia akan selalu berupaya meraih kesepakatan sebanyak-banyaknya dengan pihak-pihak yang bertikai (Shapiro hlm. 11). Oleh sebab itu, ada preferensi yang kuat untuk terjadinya kesepakatan dibanding pada penyelesaian perselisihan zero-sum.

Belakangan ini, praktik pengadilan telah berfokus pada cara-cara penyelesaian perselisihan yang tidak terlalu formal dibanding pembuatan bukti dan putusan yudisial. Kita akan membahas hasil-hasil proses ini dalam kelompok pertimbangan (judgment). Dalam praktik seperti itu, kesenjangan antara penyelesaian sengketa oleh pengadilan dan mekanisme-mekanisme yang tidak begitu formal seperti mediasi menjadi berkurang.

Di seluruh dunia, orang mempraktikkan berbagai cara baik tidak formal maupun formal yang didukung oleh pengadilan untuk menyelesaikan perselisihan. Cara-cara itu dapat ditemukan di posisi yang berbeda-beda dalam skala tidak formal sampai formal untuk penyelesaian perselisihan:

Konsiliasi merupakan cara paling tidak formal, dan paling berfokus pada pihak-pihak yang berperkara.

Mediasi memerlukan pihak ketiga, tetapi hanya untuk memudahkan proses.

Evaluasi perkara netral memerlukan pihak ketiga untuk mengevaluasi perselisihan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum, tetapi menyerahkan kepada para pihak tentang yang ingin mereka perbuat: mendamaikan perkara, membawanya ke pengadilan, atau membubarkan kerja sama sama sekali.

Cara yang tidak begitu formal paling baik diterapkan pada perselisihan antara pihak-pihak yang menghargai kelanjutan hubungan mereka. Untuk tujuan tersebut, yang penting adalah mendukung perilaku kooperatif dan mengusahakan agar masalah menjadi sekecil-kecilnya. Mekanisme penyelesaian yang tidak begitu formal tidak selalu berjalan dengan sukarela. Ada sistem yang mempersyaratkan semua pihak berpartisipasi dalam mediasi sebelum perkara diajukan ke pengadilan.

Tidak ada bukti ilmiah yang mengatakan bahwa pendamaian atau mediasi secara umum merupakan cara yang paling baik untuk mengatasi perselisihan dibanding prosedur pengadilan (Asser 2003), seperti yang kadang-kadang diakui. Tidak ada aturan yang tegas dan cepat tentang perselisihan mana akan berujung dengan penyelesaian atau tidak. Eshuis mengamati bahwa campur tangan dini dalam bentuk gelar perkara di babak awal tidak menaikkan tingkat penyelesaian di pengadilan-pengadilan Belanda antara 1994 dan 2003 (Eshuis 2007 hlm. 212).

Dalam *The Future of Law*, Richard Susskind mengatakan bahwa menerbitkan petunjuk umum tentang bagaimana segala sesuatu dapat diatur dan diselesaikan secara umum mungkin mencegah perpecahan akibat perselisihan (Susskind 1998 hlm. Xlviii). Informasi macam ini juga dapat mengarahkan solusi-solusi dalam penyelesaian perkara melalui mediasi.

Contoh-contoh

Dalam sistem Belanda, upaya-upaya untuk mendamaikan sebuah perkara merupakan bagian dari prosedur perdata di pengadilan. Khususnya di negara-negara dengan sistem hukum Anglo-Saxon, banyak upaya sengaja dilakukan untuk mencegah sebuah perkara sampai muncul ke pengadilan. Kita telah melihat MCOL dan PCOL sebagai contoh-contoh untuk ini dalam kelompok 1. Dalam kelompok 3, memudahkan penyelesaian perselisihan tidak formal dan mediasi juga digunakan sebagai cara agar pihak-pihak yang berperkara sedapat mungkin tidak usah ke pengadilan.

a. Contoh 1: Australia – Pengadilan Magistat Adelaide

Sebuah contoh penggunaan pemberitahuan pragugatan (prelodgement notices) berasal dari Australia (Cannon 2002). Prosedur yang dijelaskan di sini diperkenalkan pada 1999. Pengadilan Magistat (dalam contoh ini pengadilan yang melayani Adelaide) menyediakan sebuah formulir peringatan terakhir (*final notice*) sebelum penggugat mendaftarkan gugatan kepada tergugat. Pemberitahuan ini merupakan peringatan terakhir bahwa prosedur perkata melawan tergugat akan segera didaftarkan ke pengadilan dan begitu itu terjadi pengadilan berpeluang besar mengenakan biaya kepada penggugat. Pihak-pihak yang berperkara mempunyai 21 hari untuk dengan sukarela merundingkan pemecahan tanpa harus melibatkan pengadilan. Baru setelah 21 hari itu berlalu penggugat berhak memberkaskan gugatan itu ke pengadilan. Pengadilan menawarkan mediasi yang tanpa pungutan biaya. Para mediator menyediakan jasa mereka secara cuma-cuma demi melayani kepentingan umum. Pengadilan juga menawarkan opsi konsultasi teknis dari seorang pakar independen yang disediakan oleh kantor pengadilan. Konsultasi teknis dapat mempersempit masalah-masalah yang harus dirundingkan. Pengadilan memutuskan mendukung prosedur baru ini dengan formulir-formulir yang tersedia di situs web. Peringatan akhir dan Enforceable Payment Agreement (EAP) dapat diunduh dari situs web pengadilan. Dengan formulir-formulir yang tersedia di

Internet, ini bermanfaat sekali bagi penggugat karena dapat mengambilnya kapan saja dari komputer mana pun. Meskipun awalnya terasa lambat, penggunaan formulir itu meningkat secara eksponensial. Antara Juni 1999 dan September 2002, fasilitas itu dimanfaatkan lebih dari 14.000 kali, 5300 di antaranya September 2001 dan September 2002. Dalam 18 bulan pertama, 59 mediasi telah terjadi, lebih dari setengahnya berakhir dengan pendamaian. Penelitian juga menunjukkan bahwa hampir 60 persen tergugat membayar utang ketika mereka menerima surat peringatan terakhir, menjadikannya sebuah cara yang murah dan efektif dalam upaya menagih utang. Apabila penggugat tidak ingin berunding dan tergugat menerima gugatan itu, tetapi tidak mampu membayar, tergugat dapat mengirimkan pemberitahuan bahwa utang itu diakui namun tidak sepekat soal biaya dan ini menghindari pengenaan biaya oleh pengadilan atas gugatan itu. Belakangan, ada kritik atas formulir itu bahwa biaya itu dapat diambil dari pendaftaran gugatan yang sesungguhnya. Formulir itu disempurnakan untuk menerangkan penggugat sebagai pengirim dan tergugat sebagai penerima.⁴⁰⁾

b. *Contoh 2: Negosiasi e@dr ala Singapura*

Pengadilan tingkat pertama Singapura (*subordinate court*) menawarkan kemungkinan penyelesaian perselisihan alternatif secara elektronik: ini sebuah upaya yang ramah dan bebas biaya untuk memulai perundingan dengan pihak lain yang berperkara. Ada dua syarat untuk memulai sebuah proses e@dr:

- (a) Pihak yang terlibat sama sekali belum memulai prosedur perkara ke pengadilan
- (b) Pihak yang berperkara memiliki akun email dan alamat email pihak lawan

Berikut ini beberapa contoh hasil proses e@dr:

Seorang warga Singapura yang membeli barang secara online dari sebuah perusahaan di Amerika Serikat berusaha meminta pengembalian ongkos kirim tambahan yang sudah terlanjur dibayarkan, karena pihak lain setuju bahwa ia tidak tahu ada jenis

tertentu di antara pesanan-pesanan yang memerlukan *re-direction fee*.

Gugatan untuk layanan administrasi yang belum dibayarkan senilai lebih dari 1000 dolar berhasil diselesaikan, bahkan walaupun sebelum kehadiran *e@dr* orang telah mengirimkan sejumlah pemberitahuan melalui surat dan telepon.

Permintaan untuk ongkos cetak ulang sebuah buletin dialamatkan dan dirundingkan dengan pihak yang berkepentingan, karena itu memungkinkan pembayaran kembali lebih dari 2000 dolar dan ini menghindari pembayaran bunga keterlambatan.

Menggunakan proses *e@dr*, gugatan untuk *refund* yang jatuh tempo di sebuah layanan pencucian mobil berhasil diselesaikan.

c. Contoh 3: Mekanisme-mekanisme penyelesaian perselisihan online di luar pengadilan

Dalam e-commerce, bentuk-bentuk baru penyelesaian perselisihan online muncul tempat pihak-pihak yang berperkara dapat berunding dengan dukungan sebuah program komputer. Oleh sebab itu, situs lelang online eBay telah mengembangkan sebuah sistem pendamaian yang diberi nama *www.SquareTrade*. *SquareTrade* adalah sebuah layanan berdiri sendiri yang menawarkan sebuah jaminan untuk belanja online secara umum, menyediakan asuransi dan pengurusan penagihan. Apabila masalah terjadi, gugatan dapat didaftarkan menggunakan *SquareTrade*. Dengan bantuan negosiasi otomatis dan berbantuan, ini memudahkan penyelesaian masalah secara independen antara pihak satu dengan yang lain. Dua contoh utama lain untuk perundingan otomatis dapat dilihat di <http://www.smart-settle.com> dan www.cybersettle.com. Sejak 2004, City of New York telah membuat proyek rintisan menggunakan *Cybersettle* untuk menyelesaikan perkara-perkara gugatan yang didaftarkan untuk melawannya.

TI untuk kelompok pendamaian

Contoh Singapura menunjukkan dukungan untuk upaya negosiasi, tempat pihak-pihak yang berperkara dapat menyelesaikan

kan sendiri perselisihan mereka. Metode ini menggunakan email, komunikasi tidak spontan, antara pihak-pihak yang bermasalah. Pengadilan bertindak sebagai perantara. Komunikasi yang tidak spontan memberi waktu kepada para pihak untuk berpikir. Kendati demikian, cara ini secara khusus mendukung perilaku kooperatif.

Contoh Adelaide menunjukkan sebuah cara lain untuk mencegah perkara-perkara sampai harus masuk ke pengadilan. Kemampuan menyediakan mediasi dan konsultasi dengan pakar sebelum gugatan formal dilayangkan ke pengadilan mengandung arti bahwa proses ADR dapat terjadi lebih cepat daripada kalau pengadilan sampai dilibatkan dengan babak-babak gelar perkaranya. Keuntungan-keuntungan yang dapat dinikmati adalah:

- ~ Campur tangan lebih awal untuk penyelesaian perselisihan
- ~ Biaya terkendali
- ~ Berkurangnya kemungkinan kedua pihak saling bertahan
- ~ Para pihak masih mempunyai kendali atas penyelesaian.

Contoh ini menggunakan situs web dan formulir-formulir online yang disediakan oleh pengadilan. Akses ke pelayanan ini dengan formulir-formulir online-nya terbukti berhasil di Pengadilan Magistral Adelaide. Menawarkan mediasi dan konsultasi pakar secara cuma-cuma mengharuskan pendanaan di pihak pengadilan. Di beberapa masyarakat atau negara, ini akan dipandang sebagai kekurangan karena mengambil sebagian pasar biro-biro hukum.

Contoh-contoh ini menunjukkan bagaimana, menggunakan fungsi-fungsi email atau situs web dengan informasi dan formulir-formulir online, banyak perselisihan yang tidak harus datang ke pengadilan, selain bergeser ke sebelah kiri dalam matriks. Hasil upaya-upaya tersebut adalah penghematan biaya dan terhindar dari prosedur yang panjang dan kompleks. Kesempatan-kesempatan ini memang mempunyai keterbatasan karena komunikasi jarak jauh mungkin tidak cukup untuk menumbuhkan perilaku kooperatif, maka kontak langsung mungkin masih diperlukan oleh seorang perantara agar kesepakatan dapat diraih.

Sebuah peluang lain yang mungkin dalam kelompok ini adalah bayangan undang-undang dalam bentuk baru: panduan bagi pihak-pihak berperkara yang bermaksud merundingkan kesepakatan damai. Susskind menunjuk ini sebagai sebuah kesempatan yang bagus sekali (Susskind 1998 hlm. xlviii). Kita pernah membahasnya di kelompok notarial, dengan contoh perkara tenaga kerja di Negeri Belanda.

Peran Pemberi Pertimbangan

Dalam kelompok pertimbangan (judgment), hasil tidak dapat diprediksikan. Hasil itu juga zero-sum. Jelas perselisihan sudah terjadi. Para pihak berdiri berseberangan. Perkara diputus berdasarkan mana yang lebih berharga di mata hukum. Pengadilan membuat keputusan. Peristiwa-peristiwa selama proses ini berpengaruh terhadap hasil. Untuk mengetahui lebih banyak tentang proses-proses dalam kelompok ini, kita melihat ke perkara-perkara biasa yang tidak melewati prosedur jalan pintas.

Fakta

Dalam tahun 2007, pengadilan lokal memutus sekitar 70.000 perkara dalam kelompok ini, sekitar 10 persen dari beban perkara perdata keseluruhan. Sektor-sektor perdata memutus kira-kira 9370 perkara dalam kelompok ini, sekitar 4 persen dari beban perkara keseluruhan. Dari statistik-statistik tentang Australia Selatan, kita tahu bahwa pengadilan-pengadilan magistrat juga menangani sekitar 10 persen perkara dengan perlawanan (Cannon 2002). Pekerjaan dalam kelompok ini umumnya dianggap contoh standar untuk kegiatan peradilan.

Tabel 15 *Kategori-kategori Perkara untuk Kelompok Pertimbangan*

<i>Group 4</i>	<i>Local court</i>	<i>Civil court</i>
Percentage of total civil caseload	10%	4%
1589-1593, 1686, 1691, 1692 final dispositions in defended cases	Disposition time standard 75% within 6 months 90% within 1 year	Disposition time standard 70% within 1 year 80% within 2 years
Average disposition time in days for 2007	16 weeks without evidence 43 weeks with evidence	60 weeks with/without evidence
Processing time standard, 2001	Judge 170 minutes Staff 300 minutes	Judge 660 minutes Staff 600 minutes
Processing time standard, 2005	Judge 118 minutes Staff 411 minutes	Judge 807 minutes Staff 619 minutes
Including evidence, 2005 only	Judge 516 minutes Staff 605 minutes	Judge 1726 minutes Staff 998 minutes
1631, 1727, 1728 final dispositions in defended summary cases	90% within 3 months	90% within 3 months
Average disposition time in days for 2007	4 weeks	6 weeks
Processing time standard, 2001	Judge 180 minutes Staff 420 minutes	Judge 190 minutes Staff 675 minutes
Processing time standard, 2005	Judge 122 minutes Staff 153 minutes	Judge 122 minutes Staff 787 minutes
2607 defended employment terminations	Disposition time standard 90% within 3 months	
Average disposition time in days for 2007	7 weeks	
Processing time standard, 2005 only	Judge 47 minutes Staff 116 minutes	

The numbers are the case category numbers; numbers in italics are more detailed case category numbers where applicable.

2005 is the most recent year for which practice-based processing time standards were available at the time of writing in 2008.

Source: Netherlands Council for the Judiciary.

Perkara-perkara ini pada dasarnya memiliki tiga cara penanganan perkara dengan kompleksitas bertambah tinggi: putusan tanpa gelar perkara, putusan sesudah gelar perkara, dan putusan sesudah pembuktian (*evidence production*), di pengadilan-pengadilan perdata dan pengadilan-pengadilan lokal dalam kelompok pertimbangan. Putusan-putusan sesudah pembuktian terjadi hanya dalam perkara-perkara tanpa prosedur jalan pintas.

Tanpa gelar perkara: ini berarti perkara diputus berdasarkan berkas-berkas yang disampaikan oleh pihak-pihak yang berperkara.

Dengan gelar perkara: jika gelar perkara diselenggarakan, tujuannya bisa untuk upaya mencari kesepakatan (sehingga pindah ke kelompok mediasi jika upaya itu berhasil), untuk mendapatkan informasi lebih banyak dari para pihak dan/atau untuk menguji kemungkinan-kemungkinan untuk pembuktian pokok-pokok yang diperkarakan. Jika kegiatan yang terakhir mengantar ke pembuktian, perkara itu pindah ke tahap terakhir.

Bukti: Dalam perkara-perkara yang melibatkan pencarian bukti, bukti yang diperlukan penting sekali untuk hasil. Oleh sebab itu, pembuatan atau penyediaan bukti akan diperintahkan oleh pengadilan. Kegiatan itu meliputi mendengarkan saksi, kunjungan ke lokasi, atau meminta pandangan ahli.

Proses dan analisis informasi

Dalam kelompok ini, baik proses maupun substansi bisa kompleks. Hasilnya adalah zero-sum. Hasil itu juga tidak dapat diprediksi.

Perkara-perkara dalam kelompok ini mengambil waktu yudisial paling banyak. Waktu untuk disposisi terbilang lama. Ada beberapa indikasi bahwa persentase perkara di pengadilan-pengadilan berbeda yang memerintahkan pencarian bukti bervariasi sekali, pun bahwa variasi ini berhubungan dengan lama waktu disposisi.

Kegiatan utama dalam proses yang diselenggarakan di kelompok ini adalah menurunkan kompleksitas substantif: berusaha menemukan poin-poin tempat kedua pihak berpendapat sama, poin-poin tempat mereka bersilang pendapat, poin-poin yang

akan penting sekali untuk hasil, dan bagaimana poin-poin itu harus ditangani sesuai prosedur. Untuk sebagian masalah itu, buku-buku panduan tentang undang-undang dan hukum perkara serta yurisprudensi dijadikan alat bantu untuk klarifikasi. Selanjutnya, hakim dalam perkara itu memutuskan apakah akan melakukan gelar perkara dengan para pihak, dan/atau memerintahkan penyediaan bukti (kebanyakan dengan saksi-saksi) atau beberapa bentuk lain verifikasi fakta atau mendengarkan laporan pakar. Hartendorp menganalisis pembuatan putusan-putusan yudisial dalam kelompok ini. Ia mengamati gelar perkara dalam kelompok ini dan mencatat bahwa sebagian besar waktu yang tersedia bagi hakim-hakim tingkat pertama dalam perkara-perkara kelompok pertimbangan dihabiskan untuk memahami fakta-fakta, bukan untuk menerapkan undang-undang (Hartendorp hlm. 197). Eshuis, melakukan kajian atas waktu disposisi dan bagaimana pengaruh pembaruan terhadap waktu disposisi, mengamati adanya korelasi yang cukup kuat antara gelar perkara lebih dini dengan penurunan waktu disposisi (Eshuis 2007 hlm. 212).

Pembentukan pertimbangan (judgment) merupakan proses yang sangat kompleks. Untuk ini ada dua kegiatan yang dapat dibedakan: memahami fakta dan menafsirkan norma-norma. Hartendorp mendapati bahwa penelitian empiris tentang bagaimana hakim-hakim membuat pertimbangan mereka sedikit sekali.

Contoh-contoh

Sewaktu menapak naik di skala kompleksitas untuk perkara-perkara perdata, contoh-contoh penggunaan TI di pengadilan-pengadilan menjadi makin sulit ditemukan. Beberapa pengadilan Amerika Serikat telah memperkenalkan pemberkasan perkara elektronik untuk perkara-perkara yang sulit dan kompleks yang melibatkan banyak pihak atau jumlah informasi yang banyak sekali.

Pengalaman dengan pemberkasan elektronik untuk perkara-perkara kompleks di pengadilan-pengadilan Belanda—sampai belum lama ini—terbatas dari proyek-proyek rintisan di pengadilan-pengadilan pidana.

Jelas, contoh ini tidak melibatkan hukum perdata. Saya melaporkan proyek rintisan itu di sini karena temuan-temuannya juga relevan untuk penanganan perkara-perkara perdata. Pengadilan-pengadilan distrik Amsterdam dan Rotterdam telah merintis pemakaian berkas-berkas digital dalam perkara-perkara pidana. Sementara proyek rintisan Amsterdam berfokus pada perkara-perkara rutin yang jumlahnya besar, tim Rotterdam secara khusus menguji aplikasi-aplikasi untuk digunakan untuk berkas-berkas perkara pidana besar dengan kompleksitas yang tinggi. Proyek rintisan Rotterdam menggunakan sebuah aplikasi umum yang dapat dibeli di mana saja untuk membuat informasi dalam berkas-berkas itu terstruktur. Hasil-hasil menunjukkan bahwa berkas-berkas digital mempunyai keunggulan yang besar untuk perkara dengan informasi yang banyak sekali. Beberapa keunggulan itu disebutkan oleh para peserta dalam proyek rintisan:⁴¹⁾

- ~ Memudahkan strukturisasi informasi yang kompleks: Informasi dalam berkas dapat ditandai secara elektronik selama penyiapan gelar perkara menggunakan sebuah program untuk menyusun indeks pada berkas teks. Selama gelar perkara, kumpulan kata yang diberi bendera dapat diambil dengan mudah dari layar.
- ~ Efisiensi yang meningkat: gelar perkara di pengadilan dapat disiapkan oleh orang yang telah menyusun informasi secara terstruktur. Ini dapat menghemat banyak waktu persiapan peserta-peserta lain karena mereka tidak harus membaca dokumen-dokumen yang tidak relevan.
- ~ Kalimat-kalimat yang ditandai dengan bendera dapat dikutip untuk disertakan ke dalam putusan. Sebuah berkas elektronik di jaringan pengadilan memberi akses kepada semua yang berkepentingan secara bersamaan. Dengan berkas-berkas kertas, banyak waktu yang hilang karena berkas yang asli tidak selalu dapat diakses oleh semua peserta dalam proses.
- ~ Ketelitian informasi yang meningkat: Berkas-berkas digital juga dapat mencakup rekaman video dan audio selain gambar-gambar diam. Contoh-contoh dari proyek rintisan menyebutkan rekaman-rekaman dari aksi penyadapan aktual dan rekaman video peristiwa penangkapan.

Pengalaman dengan pemakaian berkas-berkas elektronik di Amerika Serikat menegaskan pengalaman yang dicatat di sini.

TI untuk Kelompok Pertimbangan

Perkara-perkara dalam kelompok pertimbangan berkisar antara kompleks sampai sangat kompleks. Hasil proses tidak dapat diprediksi. Sebuah perkara diputus oleh hakim atau oleh pengadilan. Subbab ini menggali proses informasi dan beberapa contoh TI untuk mendukung proses perkara. Sebagian besar kegiatan berfungsi mengurangi kompleksitas informasi dalam berkas perkara. Yang paling diperhatikan adalah fakta dalam perkara. Uraian yang diberikan di sini masih mendasar sekali. Saya memandangnya sebagai upaya pertama dalam mengembangkan pendekatan untuk merekam proses peradilan secara lebih memadai. Sejauh itu, tidak banyak yang diketahui dari penelitian empiris tentang bagaimana hakim-hakim membuat pertimbangan mereka. Sebuah pendekatan dari perspektif ilmu informasi juga harus dicoba agar dapat lebih fokus pada topik yang penting ini. Penelitian lebih banyak tentang proses informasi dalam kelompok ini masih diperlukan. Penelitian yang lebih empiris dalam bidang ini akan membantu meningkatkan pemahaman kita pada bagaimana hakim-hakim menggunakan informasi. Sesudah itu, akan lebih mungkin bagi kita untuk mengidentifikasi informasi yang diperlukan dan bentuk-bentuk teknologi yang dapat mendukung proses peradilan ini secara lebih teliti.

Ada kebutuhan yang nyata sekali atas informasi kompleks yang terstruktur. Berkas-berkas perkara elektronik adalah fungsi yang dapat sangat berperan dalam kelompok ini. Berkas-berkas itu dapat digunakan untuk menyusun secara terstruktur informasi dalam jumlah besar dengan bantuan kemampuan pencarian elektroniknya. Berkas-berkas perkara elektronik juga membuka peluang untuk menggunakan bukti multimedia. Sejauh ini, dalam praktik pengadilan Belanda, pernyataan saksi dan pemeriksaan ke lokasi harus selalu direproduksi dalam tulisan untuk berkas-berkas kertas. Pernyataan-pernyataan saksi diringkaskan kemudian didiktekan untuk berkas kertas.

Ini mau tidak mau mengurangi kompleksitas dan kekayaan yang terkandung dalam informasi. Ini mau tidak mau juga kurang akurat. Kesimpulannya, ada informasi yang hilang.

Sistem manajemen pengetahuan adalah fungsi lain yang nyata untuk kelompok ini. Dua bentuk manajemen pengetahuan yang sudah dialami oleh beberapa pengadilan adalah database yurisprudensi dan sistem pendukung keputusan. Yang paling umum adalah database putusan-putusan hakim (*case law*) dan yurisprudensi yang terkait dengan perkara. Semua itu membantu hakim membuat putusan yang secara hukum benar dan konsisten.

Case law atau yurisprudensi secara tradisi diterbitkan dalam bentuk makalah kertas. Dewasa ini, catatan tentang putusan-putusan yang pernah dibuat oleh hakim itu juga diterbitkan secara elektronik. Cara ini telah meningkatkan kemungkinan pencarian menggunakan teks yang lengkap. Database yurisprudensi dapat memudahkan penyusunan kebijakan. Kendati demikian, untuk tujuan ini, kumpulan informasi itu perlu ditampilkan sebagai cerminan tentang apa saja yang pernah diputuskan oleh “hakim-hakim pada umumnya”. Putusan-putusan yudisial dapat memenuhi peran ini secara lebih baik seandainya tersusun lebih terstruktur dibanding berkas-berkas teks sederhana. Seandainya database itu tersedia bagi umum, keberadaannya dapat mendukung fungsi pengadilan sebagai bayangan: yakni lembaga yang memudahkan penyelesaian perselisihan di luar pengadilan.

Sistem-sistem pendukung keputusan membantu pembuatan keputusan dengan menyediakan panduan-panduan yang mencerminkan semacam konsensus tentang cara ketika suatu kriteria yang relatif objektif dapat diterapkan untuk memasukkan norma-norma yang relatif terbuka. Cara menyederhanakan penentuan kompensasi dalam perkara pemutusan hubungan kerja adalah contoh yang jelas sekali. Jadi, sistem-sistem pendukung keputusan bertindak sebagai “ujung depan” kebijakan yudisial. Sistem-sistem itu dapat membuat pemutusan perkara lebih konsisten dan lebih transparan. Itu membantu meningkatkan baik akses maupun integritas.

Manajemen pengetahuan perkara demi perkara, ketika keahlian yang relevan untuk suatu perkara dihadirkan kepada para hakim dan asisten-asisten legal mereka berdasarkan karakteristik perkara, merupakan sebuah peluang lebih lanjut dalam kelompok ini. Dalam hal ini kita memerlukan sebuah sistem untuk menentukan informasi mana dihadirkan dengan konfigurasi perkara yang tertentu. Bagaimanapun, kita perlu melihat manajemen pengetahuan macam mana saja paling sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan kelompok. Kita belum tahu cukup banyak tentang proses-proses dalam kelompok pertimbangan.

Kesimpulan untuk Bagian 3

Bab-bab ini ditulis untuk menganalisis dukungan TI dalam mengurangi keterlambatan penyelesaian perkara. Bab 3.2 dan 3.3 membahas penanganan informasi di pengadilan-pengadilan menggunakan sebuah matriks tentang hasil-hasil proses. Perkara-perkara dikelompokkan berdasarkan hasil perkara, guna mengidentifikasi teknologi informasi yang dibutuhkan dan peluang-peluang penerapannya. Dari bab-bab ini, kita dapat menarik beberapa benang merah:

- ~ Peran manajemen informasi dalam pembaruan peradilan perdata
- ~ Apa yang telah diraih oleh pengadilan terkait dengan TI untuk penanganan perkara
- ~ Kebutuhan-kebutuhan apa yang dapat diidentifikasi
- ~ Peluang-peluang apa yang tersedia di pasaran
- ~ Kebutuhan-kebutuhan apa yang perlu dipenuhi agar peluang-peluang itu berhasil meningkatkan administrasi peradilan

Peradilan perdata, perkara yang tertunda dan teknologi informasi

Pembuatan putusan peradilan dapat menjadi sebuah proses yang luar biasa kompleks. Banyak model berbeda-beda telah dikembangkan untuk menggambarkan kompleksitas ini: segitiga penyelesaian perselisihan Shapiro, kontinum cara-cara penyelesaian perselisihan, segitiga waktu, biaya dan kebenaran Zuckerman (Shapiro hlm. 2; Zuckerman hlm. 48).

Saya telah mengembangkan sebuah matriks untuk menggambarkan peran-peran peradilan dan beban perkara di pengadilan. Matriks itu membantu memperlihatkan bagaimana keduanya berhubungan dengan kebutuhan akan teknologi informasi.

Dalam segitiga Shapiro, peran orang ketiga yang membantu dua orang pertama mengatasi perselisihan mereka beralih dari fasilitator menjadi pemutus, terkait dengan tingkat konsensus dalam penyelesaiannya. Ketika orang ketiga berhasil mencapai kedudukan paling seimbang dengan memperjuangkan tingkat konsensus yang paling tinggi, *memindahkan perkara ke bawah dalam matriks* sejauh mungkin menunjukkan perannya dalam kerangka ini. Dalam triad Zuckerman, ada pertukaran antara waktu, biaya, dan kebenaran: ini menunjukkan bahwa mengurangi waktu dan/atau biaya akan menghasilkan berkurangnya kebenaran. Saya tidak menemukan pandangan bahwa kompleksitas yang lebih sedikit berarti secara keseluruhan kebenaran kurang meyakinkan. Lagi pula, penyelesaian perselisihan terutama dimaksudkan untuk menurunkan kompleksitas. Kendati demikian, yang muncul dengan sendirinya dari citra ini adalah bahwa *memindahkan perkara ke sebelah kiri dalam matriks* akan menyebabkan berkurangnya kompleksitas dan bertambah cepatnya proses.

Pengolahan perkara sebagai manajemen informasi

Memandang pengolahan perkara sebagai sebuah proses manajemen informasi memudahkan kita melihat peluang-peluang untuk penerapan teknologi informasi guna meningkatkan penanganan perkara. Kita telah membahas beberapa aksi yang akan membuat perkara pindah ke sebelah kiri dan/atau ke sebelah bawah dalam matriks.

Penyederhanaan: Menciptakan rutin-rutin dan standar-standar akan memindahkan perkara ke sebelah kiri. Oleh sebab itu, jumlah putusan yang perlu diambil dalam tiap perkara berkurang. Ini menaikkan prediktabilitas dari berkurangnya jumlah putusan yang harus diambil dalam tiap perkara. Dalam contoh pengakhiran kontrak kerja, sebagian besar perkara pindah dari kelompok pertimbangan ke kelompok notarial.

Kegiatan utama di sini adalah penyederhanaan: Dengan standarisasi konsep [konsep gaji dan lama kontrak untuk tujuan menentukan kompensasi, selain menjadi lebih adil, kompleksitas juga dikurangi. Dengan rumusnya sendiri yang tersedia bagi umum di Web, pihak-pihak yang berperkara menjadi mampu menyelesaikan sebagian besar perkara mereka sendiri. Oleh sebab itu, perkara-perkara mungkin bahkan dapat disingkirkan dari pengadilan ketika pihak-pihak yang berperkara diberi informasi yang cukup untuk menyelesaikan perselisihan mereka dengan cara pendamaian. Jadi, perubahan kebijakan mendorong pemecahan masalah oleh pihak-pihak yang berperkara. Jika, seperti para juru damai Belanda dalam surat Voltaire dalam catatan kaki di atas, menurut kami waktu dan biaya dapat dihemat dengan membiarkan penyelesaian masalah tetap berada di luar dunia hukum, maka membantu pihak-pihak yang berperkara mendamaikan perbedaan-perbedaan mereka merupakan sasaran yang secara sosial kita inginkan, berarti mencari berbagai cara untuk memindahkan perkara ke arah paruhan bawah dalam matriks.

Intervensi dini: Campur tangan dini pada tiap perkara dapat mendatangkan dua pengaruh: menyederhanakan perkara yang bersangkutan, sama artinya dengan memindahkan perkara ke sebelah kiri dalam kelompok 4; atau memudahkan pendamaiannya, yang berarti memindahkan perkara ke arah kelompok 3. Contoh protokol-protokol pra-aksi online menggambarkan bagaimana sebuah proses yang kompleks dan panjang dapat dihindari. Sebuah perselisihan dipindahkan ke bawah, serta ke kiri dalam matriks sedemikian sampai ke tingkat yang membuatnya tidak pernah sampai ke pengadilan.

TI untuk penanganan perkara: Apa yang telah dicapai?

Sebagian besar upaya dalam menerapkan TI pengadilan telah beranjak menjadi perampingan dan pembenahan rutin-rutin; dengan kata lain: penyederhanaan dan pengendalian proses. Pembahasan yang panjang untuk kelompok 1 menggarisbawahi poin ini. Ini sesuai dengan kecenderungan umum dalam penggunaan TI, yang tampak mendukung pengendalian skala besar

dengan memanipulasi informasi yang banyak sekali. Ini sebuah indikasi bahwa proporsionalitas menjalankan perannya.

Tidak membiarkan perkara sampai ke pengadilan telah menjadi sebuah kecenderungan. Bagaimanapun, ini kecenderungan yang memunculkan pertanyaan-pertanyaan tentang bagaimana waktu, biaya, dan kebenaran saling diseimbangkan kembali. Apakah ini menaikkan hambatan-hambatan terhadap akses ke keadilan? Apakah orang tidak mendapatkan keadilan yang mereka cari dan merupakan hak mereka? Bagaimana tingkat keadilan jika perlindungan hukum tidak dapat diperoleh? Ini pertanyaan-pertanyaan yang akan diuji dalam Bagian 4.

Komunikasi dengan para pengguna, baik satu arah maupun interaktif, adalah sebuah cara untuk membantu mereka memecahkan masalah-masalah mereka sendiri. Banyak teknologi informasi yang teridentifikasi, supaya sukses, melibatkan atau mempersyaratkan standarisasi praktik-praktik pengadilan atau pembentukan kebijakan yang terkait dengan pembuatan putusan yudisial. Kegiatan-kegiatan ini memerlukan peran aktif dari pihak pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan.

Penyelesaian masalah-masalah kompleks dan pemecahan masalah yang inovatif sampai saat ini belum mendapatkan dukungan TI secara maksimal. Hasil-hasil dalam kajian ini tidak menunjukkan bahwa otomatisasi pertimbangan yudisial untuk tujuan penyelesaian perselisihan dirasakan sebagai suatu kebutuhan.

Database

Kajian ini telah menggunakan banyak statistik untuk membahas proses-proses pengadilan. Statistik-statistik itu tersedia asalkan pengadilan menggunakan teknologi database untuk administrasi perkara mereka. Pengadilan-pengadilan AS merupakan yang pertama mulai mengembangkan standar penanganan perkara. Mereka telah menerapkan teknologi untuk mendaftarkan dan mengelola perkara sejak 1970-an. Itu memberi mereka sebuah instrumen untuk menyediakan informasi dan pengetahuan tentang proses-proses mereka.

Itu juga memberi mereka alat untuk memeriksa implementasi dan kemajuan Trial Court Performance Standards.

Dalam pikiran saya, mencari tahu tentang pengaruh administrasi perkara adalah salah satu hal yang paling menarik: kemampuan kita untuk mengetahui proses-proses kita telah sangat meningkat karena database menyimpan data yang telah masukkan dan membuat data itu tersedia dalam bentuk yang dapat kita manfaatkan. Database dapat membuat korelasi-korelasi yang tanpa itu tidak pernah dapat kita peroleh. Justice Bharuka, yang kala itu menjadi ketua Komisi TI Badan Kehakiman India, bercerita kepada saya bagaimana ia pertama kali melacak keterlambatan penyelesaian perkara di Bangalore menggunakan sebuah database buatannya sendiri.⁴²⁾ Yurisprudensi Pengadilan HAM Eropa tentang keterlambatan penyelesaian perkara dianalisis menggunakan database. Dengan bantuan database, kita dapat belajar tentang yang kita kerjakan dan bagaimana serta di mana masalah-masalah telah terjadi. Setelah kita mengembangkan dan menerapkan solusi-solusi, kita dapat melacak perubahan-perubahan guna memastikan bahwa solusi-solusi kita berhasil. Untuk penelitian kebijakan yang diperlukan untuk mengembangkan rutin-rutin, database untuk memperbandingkan dan menganalisis merupakan alat yang tak tergantikan. Contoh-contoh ini memberikan gambaran tentang potensi untuk mengubah kultur dalam kaitan dengan prinsip tepat waktu dalam menyelesaikan perkara-perkara pengadilan.

Kebutuhan-kebutuhan dan peluang-peluang untuk TI

Dari perspektif pengadilan, kebutuhan informasi internal dan penyediaan informasi eksternal adalah dua vektor yang mendorong manajemen informasi dalam penanganan perkara. Matriks menunjukkan bagaimana perkara-perkara berbeda memerlukan proses yang berbeda pula. Perkara-perkara dapat dibagi menjadi empat kelompok. Tiap kelompok mempunyai kebutuhan-kebutuhan dukungan TI yang spesifik. Kebutuhan-kebutuhan itu menunjuk ke peluang-peluang pemanfaatan dukungan TI untuk mengurangi keterlambatan penyelesaian perkara:

Untuk semua kelompok, pemberkasan elektronik adalah sebuah peluang yang akan menghemat waktu proses. Kebanyakan penggugat adalah perusahaan-perusahaan dengan klien-klien yang tercatat dalam administrasi otomatis mereka. Selain itu, sebagian besar gugatan diberkaskan oleh entah biro hukum atau juru sita. Mereka sebagian besar memiliki klien yang tercatat dalam administrasi otomatis. Kalau mereka dapat memberikan data itu kepada pengadilan, seperti yang dilakukan di bulk claim center di Inggris, langkah tambahan berupa pengetikan ulang data di pengadilan dapat dihilangkan. Aturan-aturan prosedural berpengaruh terhadap bagaimana ini dapat dicapai.

Dalam kelompok notarial, sebuah peluang tambahan adalah dalam fungsi web. Informasi di situs web pengadilan, formulir-formulir online dan informasi untuk upaya pendamaian dapat menjadi cara-cara untuk membujuk pihak-pihak berperkara bekerja sama menyelesaikan sendiri perselisihan mereka.

Dalam kelompok pendamaian (settlement), layanan informasi di Web untuk membantu pihak-pihak berperkara menyelesaikan sendiri perselisihan mereka juga sesuatu yang baik. Selain itu, kita melihat penggunaan teknologi komunikasi, seperti email atau perangkat lunak khusus, untuk memudahkan pihak-pihak berperkara menyelesaikan sendiri perselisihan dengan hasil yang tidak begitu dapat diprediksi.

Dalam kelompok pertimbangan (judgment), kebutuhan yang utama adalah untuk mengelola informasi kompleks. Peluang untuk mengelektronikkan pemberkasan perkara muncul dengan sendirinya di sini. Pemberkasan elektronik membuka sendiri peluang-peluang baru dengan tersedianya penyimpanan multimedia untuk bukti-bukti dan rekaman gelar perkara. Kebutuhan yang lain adalah layanan informasi hukum.

Pemberkasan gugatan secara elektronik, entri data online dan pemberkasan perkara elektronik akan mengurangi waktu proses, dan barangkali waktu disposisi, untuk semua perkara. Mengotomatiskan rutin-rutin dapat mempercepat proses untuk kelompok sertifikasi. Fungsi internet untuk informasi publik dan formulir-formulir elektronik mendukung kelompok notarial.

Begitu pula, informasi publik dan perangkat lunak pendukung upaya negosiasi dapat mendukung penanganan yang khusus untuk kelompok pendamaian. Pemberkasan elektronik dan manajemen pengetahuan adalah alat utama yang khusus untuk kelompok pertimbangan.

Interaksi dengan pihak-pihak berperkara

Formulir-formulir untuk interaksi elektronik antara pengadilan dan pengguna-pengguna mereka menghadirkan sendiri sebuah peluang untuk mencegah perkara-perkara sampai muncul di pengadilan dan untuk menyelesaikan perkara-perkara yang telah didaftarkan secara lebih bijaksana. Informasi di Web dan formulir-formulir dengan interaktivitas yang bertambah dibahas dalam Bagian 4, tentang akses ke keadilan.

Apa yang perlu dikerjakan?

Pergeseran-pergeseran besar dalam cara kerja pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan diperlukan jika mereka memilih memanfaatkan peluang-peluang yang muncul dalam bentuk teknologi informasi secara efektif. Keduanya memerlukan perubahan-perubahan dalam organisasi serta pergeseran-pergeseran besar dalam pola pikir.

Yang pertama adalah pergeseran menuju ke pembangkitan pengetahuan dari putusan-putusan dan praktik-praktik untuk keperluan pengembangan rutin-rutin dan kebijakan-kebijakan. Pengembangan rutin-rutin dan pengembangan harus menjadi sebuah kegiatan standar. Itu sebuah perubahan besar bagi sebuah organisasi yang dirancang untuk menangani perkara perorangan. Masalah ini digali dalam bab tentang mengelola perubahan.

Yang lain adalah pergeseran menuju penyediaan informasi bagi para pengguna pengadilan dan masyarakat umum. Ini memerlukan perubahan baik dalam organisasi maupun sikap. Pengadilan, agar dapat menyediakan informasi bagi para pengguna pengadilan, perlu mengembangkan sikap yang tidak secara rutin bergantung kepada perantara-perantara seperti pengacara dan juru sita. Topik tentang komunikasi dan interaksi dengan pengguna pengadilan dibahas dalam Bagian 4, tentang akses ke keadilan.

Notes

- 1 Late justice is defective justice.
- 2 Hamburg, City Council of (1802) Verordnung über die Abkürzung der Prozesse, Directive on shortening court procedures of the City Council of Hamburg, May 21, 1802.
- 3 Resolution Res (2002)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, adopted on September 18, 2002.
- 4 In the *Intiba v. Turkey* judgment of May 24, 2005, § 54, the Court stated that although Article 6 of the Convention required proceedings to be conducted with due speed, it also embodied the more general principle of good administration of justice (judgment in French only).
- 5 General Comment 13, United Nations Human Rights Website - Treaty Bodies Database - Document - General Comments -
- 6 http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm
- 7 Decision of November 29, 1988. *Brogan and others v. United Kingdom* 11209/84; 11234/84; 11266/84; 11386/85. The issue involved here was whether the detention, under the Prevention of Terrorism Act, 1984, of Mr. Brogan and others from September 17 to September 22, 1984, was a violation of article 5 of the European Convention (prompt hearing by a judge). The Court found that there was a breach of article 5 para. 3. This decision prompted reform of the criminal procedural code in the Netherlands, regarding hearing by a judge after arrest.
- 8 The system as it developed over the years is explained by the Court in its decision of March 29, 2006 on the case of *Mostacciolo v. Italy* (No. 1), 64705/01.
- 9 The author of the report observes she has established that the Court was reluctant to establish clear-cut rules, arguing that every case must be considered separately.
- 10 Genns work on justiciable problems is discussed at length in Part 4. She did not define the term justiciable problem, but she defined a justiciable event as "a matter(...) which raised legal issues (...).
- 11 For an example, see <http://www.aija.org.au/tech3/program/presentations/Preldodge.ppt>.
- 12 I recall how, in 1993 when I moved from my old court in Alkmaar to the local court of Amsterdam, my idea of active case management was dismissed with the statement that "in Amsterdam, that is impossible".
- 13 Special thanks to David Steelman for pointing out the trap courts and judges may fall into when not paying attention to court resource management as a factor in delay.
- 14 The original adage is in Dutch: "*meten is weten.*" Literally translated, it means: to measure is to know. Until now, my quest for a similarly elegant expression of this important principle in English has been in vain. Two candidates have presented themselves: "what is measured, improves," and "knowledge is power."

- 15 This article by Marc Galanter in the *UCLA Law Review* has no page numbers.
- 16 Settlement appears to be a very old Dutch custom. Here is a quote from Voltaire in which he praises enlightened court practice in Holland in the 18th century:
 « **La meilleure loi** » selon Voltaire
 Voltaire évoquait dans une lettre en 1745, une pratique judiciaire des Pays-Bas, de magistrats dits « faiseurs de paix » : « *La meilleure loi, le plus excellent usage, le plus utile que j'ai vu, c'est en Hollande. Quand deux hommes veulent plaider l'un contre l'autre, ils sont obligés d'aller d'abord au tribunal des juges conciliateurs, appelés faiseurs de paix. Si les parties arrivent avec un avocat ou un procureur, on fait d'abord retirer ces derniers, comme on ôte le bois d'un feu qu'on veut éteindre. Les faiseurs de paix disent aux parties : vous êtes de grands fous de vouloir manger votre argent à vous rendre mutuellement malheureux. Nous allons vous accommoder sans qu'il vous coûte rien. Si la rage des chicanes est trop forte dans ces plaideurs, on les remet à un autre jour, afin que le temps adoucisse les symptômes de leur maladie. Ensuite les juges les renvoient chercher une seconde, une troisième fois. Si leur folie est incurable, on leur permet de plaider, comme on abandonne à l'amputation des chirurgiens des membres gangrenés ; alors la justice fait sa main.* »
 «**The best law**» according to Voltaire
 Voltaire, in a letter in 1745, recalled a judicial practice in the Netherlands, of magistrates called « peace makers »: *The best law, the most excellent custom, the most useful I have seen, is in Holland. When two men want to plead one against the other, they are obliged to first go to the tribunal of the judge conciliators, called peace makers. If the parties come with a lawyer or an attorney, the latter are made to leave, like one draws the wood from a fire one wants to extinguish. The peace makers say to the parties: you are great fools to want to eat your money by making each other mutually unhappy. We are going to help you and it will not cost you anything. If the rage of chicanery is too strong in the pleaders, they are deferred to another day so time can soften the symptoms of their illness. Then the judges refer them a second and a third time. If their folly is incurable, they are allowed to plead, just as limbs with gangrene are left for amputation by surgeons; thus, justice takes its course.*
- 17 Economic rationale for EU Directive combating late payment in commercial transactions (98/C/168/09).
- 18 Annual reports of the Netherlands Council for the Judiciary, 2002-2007, available on www.rechtspraak.nl.
- 19 The figures for the appeal courts in the annual reports differ between the various reports. I have displayed the figures for all years from the 2006 annual report. The differences are small: 10 percent for 2003, and less than 1 percent for 2004. They are not relevant for the rest of this study.
- 20 Annual reports of the Supreme Council of the Netherlands 2002 - 2006 available on www.rechtspraak.nl.
- 21 In many countries, courts also keep various registers, like the commercial register or the land register. It is safe to assume that the register role is an area in which use of information technology can be of great help to improve performance. However, case processing, not the register function, is our subject here, so we will not look into this category of court work.
- 22 The remaining 23 percent cannot be categorized meaningfully for the purpose of this study. The remainder includes bankruptcies, juvenile justice, other case groups that are very small but very diverse, and various supervision activities. Most of them are not dispute resolution in any sense of the word.
- 23 There is a full list of the case categories that make up each group of the matrix in the previous chapter.

- 24 Report of the working party of the Netherlands Association of Magistrates on extra judicial costs, as amended in November 2002.
- 25 Presentation by Perry Timms of the U.K. Court Service in 2002 at the Netherlands judiciary IT conference, and at the 2003 NCSC Court Technology Conference, CTC8. A copy of the Power Point presentation is in my possession. The information was updated with the contents of the Court Service web site <http://www.hmcourts-service.gov.uk> in March 2008.
- 26 <https://www.moneyclaim.gov.uk>
- 27 http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/practice_directions/pd_part07e.htm#IDASCNLD
- 28 <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/HMCSAnnualReportAndAccounts-2006-07.pdf>
- 29 The fees can be viewed on the HMCS web site at www.hmcourtsservice.gov.uk/infoabout/fees/county.htm.
- 30 The information in this paragraph was provided by the Ministry of Justice and Her Majesty's Court Service in the United Kingdom.
- 31 A possible explanation is that credit cards are not used as widely in Germany as in the United Kingdom.
- 32 The absolute number of divorce cases has remained stable at around 35,000 for years.
- 33 Interview with Herman van der Meer, then secretary of the Association of Local Court Judges and chair of the committee; validated interview notes in my possession.
- 34 This overview is a compilation of materials presented at a symposium on labor protection at <http://www.deburcht.org> on November 7, 2007. The percentages do not always add up to 100 %.
- 35 As a member of the association, I was present at most of the meetings discussed here. The historical data given here are also based on an interview with committee member Herman van der Meer. He validated my notes from the interview.
- 36 The event was hailed in the legal press as "a small miracle."
- 37 These are the first three sites found by Google after entering *kantonrechtersformule* as the search term on August 13, 2008. <http://www.ontslag-krijgen.nl/berekenen/kantonrechtersformule.html> and <http://www.goudenhanddrukwijzer.nl/gouden-handdruk-kantonrechterformule.html> allow the user to enter the data and calculate his or her own compensation. <http://www.rmu.org/index.php?paginaID=219#> only gives an explanation with some examples.
- 38 Technically speaking, users do not have direct access to the live case registration database. Data entry is done through an extranet where data are checked before they are allowed to populate the database itself.
- 39 That tallies with the intuitive notion that half of all contested claims lend themselves to settlement of some sort.
- 40 This information is originally from a 2002 presentation by the court's Chief Magistrate Andrew Cannon. He updated the information in an email in April 2008.
- 41 Interview with the panel of judges who tested the application in March 2003.
- 42 Interview in New Delhi, July 2005.



BAGIAN 4

AKSES KE KEADILAN

Rancangan untuk tiga bab selanjutnya

Tiga bab berikut membahas cara-cara bagaimana teknologi informasi dapat mendukung perbaikan akses ke keadilan.

Bab pertama membahas relevansi konsep akses ke keadilan menjadi tema reformasi peradilan yang lebih luas. Bab ini menganalisis kesulitan-kesulitan metodologis dalam membuat kajian tentang akses ke keadilan. Di sini kita membahas kerangka normatif untuk masalah akses ke keadilan. Selanjutnya kita berbincang tentang kendala-kendala utama akses ke keadilan yang telah muncul dari sumber-sumber berbeda.

Bab kedua membahas hambatan-hambatan terkait dengan informasi dan pengetahuan. Di bagian akhirnya ada sebuah daftar kebutuhan-kebutuhan informasi dan pengetahuan oleh orang-orang dengan pengalaman masalah yang dapat diadili. Kebutuhan-kebutuhan itu harus diatasi untuk meningkatkan akses ke keadilan.

Bab ketiga merupakan kesimpulan-kesimpulan dari dua bab terdahulu untuk mencermati pengadilan dan bagaimana mereka dapat memperbaiki akses ke keadilan menggunakan bentuk-bentuk teknologi informasi, dan khususnya Internet.

Bab 4.1 Akses ke Keadilan

Relevansi dan Konteks

Bab ini membahas bagaimana konsep akses ke keadilan berhubungan dengan pembahasan yang lebih luas tentang pembaruan peradilan.

Akses ke keadilan telah menjadi tema besar dalam agenda pembaruan peradilan yang lebih luas, sebagaimana ditunjukkan dengan contoh-contoh random berikut yang cukup luas: Di dunia

barat dalam tahun 1970-an, sebuah gerakan dimulai dengan tujuan menyampaikan informasi tentang sejumlah hak untuk lebih dapat diakses oleh masyarakat umum. Mendanai bantuan-bantuan hukum dan representasi legal menjadi sebuah fokus dari kebijakan pemerintah. Donor-donor yang memberikan bantuan pembangunan mendanai proyek-proyek yang berfokus pada akses ke keadilan di negara-negara berkembang. Posisinya dalam agenda reformasi mengandung arti bahwa akses ke keadilan relevan sebagai sebuah topik dalam kerangka reformasi peradilan. Apakah akses ke keadilan merupakan masalah yang perlu diselesaikan melalui reformasi, dan kalau demikian, bagaimana itu harus dikerjakan, merupakan sebuah pertanyaan besar. Pertanyaan yang harus dijawab berdasarkan bukti empiris.

Dalam pembahasan tentang akses, ternyata akses bukan merupakan konsep yang jelas, demikian pula keadilan. Itu menjadikan topik ini layak untuk pembahasan politik tentang aspirasi dan gugatan. Untuk eksplorasi akademis, misalnya kuantifikasi dan membandingkan tingkat-tingkat dan dampak-dampak, dan untuk merancang strategi-strategi pembaruan, hasilnya tidak praktis secara langsung. Sampai belum lama ini, debat telah selenggarakan tanpa basis pembuktian yang banyak. Bagaimanapun, sekarang bukti empiris tentang kendala-kendala terhadap akses mulai terbangun.

Bukti

Subbab ini menyediakan sebuah ikhtisar singkat tentang bukti yang sudah muncul. Sejumlah bukti bahwa akses ke keadilan adalah suatu masalah, telah mulai terkumpul meskipun belum lama. Data kuantitatif tentang kebutuhan-kebutuhan, kepentingan-kepentingan dan pengalaman-pengalaman tentang akses yang bermasalah itu tidak dapat diandalkan (Genn p. 1). Kesenjangan ini mulai terisi oleh penelitian tentang pengalaman memecahkan masalah-masalah yang dapat dibawa ke pengadilan. Dimulai tahun 1970-an, sejumlah hasil tentang akses ke keadilan dan kendala-kendalanya berangsur-angsur telah disusun.

Penelitian tentang orang-orang yang menggunakan jasa hukum dilakukan dalam tahun 1970-an di Amerika Serikat oleh ABA (Genn 1999 hlm. 6). Sebuah kajian di Belanda juga menggali kebutuhan-kebutuhan hukum dan penggunaan bantuan-bantuan hukum (Schuyt 1976). Di Inggris, *Path to Justice* (Genn 1999) meneliti apa yang diperbuat dan dipikirkan tentang "taat kepada hukum," yaitu, memanfaatkan sistem-sistem hukum di England dan Wales. Kajian itu belakangan diulang di Skotlandia (Genn 2001). Berlawanan dengan kajian-kajian AS, objek kajian metodologi itu adalah masalah-masalah hukum yang dihadapi oleh orang banyak, bukan tentang orang-orang yang menggunakan layanan hukum. *Metodologi Path to Justice* digunakan untuk sebuah kajian di Negeri Belanda oleh Van Velthoven dan Ter Voert (Van Velthoven 2004). Risalah kajian mereka diberi judul "*Dispute Resolution Delta 2003*". Risalah itu diterbitkan dalam tahun 2004. Baik *Paths to Justice* maupun *Dispute Resolution Delta* dimulai dengan survei-survei penyaringan terhadap sampel-sampel yang representatif di masyarakat umum. *Path to Justice* menindaklanjuti dengan wawancara-wawancara terhadap semua orang yang melaporkan telah mengalami sebuah masalah, tentang masalah-masalah yang dibawa ke pengadilan dan bagaimana pengadilan menanggapinya. Orang-orang tersebut dipilih untuk diwawancarai lebih mendalam tentang pengalaman mereka (Genn 1999 hlm. 15). Proyek Delta menyelenggarakan sebuah survei kedua terhadap mereka yang melaporkan telah mempunyai masalah dan menyelenggarakan 17 wawancara dengan orang-orang tertentu (Van Velthoven 2004 hlm. 39). Mereka yang diwawancarai ditanyai tentang hambatan-hambatan yang mereka rasakan, motivasi untuk mengambil tindakan, hasil strategi-strategi berbeda dan pengalaman serta perasaan mereka tentang prosedur hukum, pengadilan, dan lembaga kehakiman. Survei penyaringan Belanda dilaksanakan melalui sebuah panel Internet. *Dispute Resolution Delta* juga menyediakan informasi tentang rekam jejak masalah-masalah dan penjelasan-penjelasan tentang pola-pola dalam bantuan hukum.

Penelitian ini telah menghasilkan bukti empiris yang banyak sekali, yang membantu kita memahami tentang masalah-masalah akses ke keadilan dan lembaga-lembaganya. Kedua kajian itu akan digunakan secara ekstensif dalam pembahasan tentang aspek-aspek informasi tentang akses ke keadilan yang merupakan bagian utama bab kedua.

Dilema

Subbab ini menyoroti dua dilema yang sering datang dalam pembahasan tentang reformasi akses ke keadilan.

Dilema pertama adalah pilihan yang tampak antara pembaruan kelembagaan dan akses ke keadilan: Mengapa repot-repot memberi akses ke keadilan jika lembaga-lembaga keadilan memiliki kinerja yang buruk atau gagal menjalankan fungsi mereka sama sekali? Sampai tingkat tertentu ini semacam debat ayam dan telur tentang mana yang ada lebih dahulu. Akses ke keadilan dan memfungsikan lembaga-lembaga keadilan adalah dua hal yang saling tergantung; masing-masing membutuhkan satu sama lain. Beberapa program pembangunan dan donor telah dipilih untuk berkonsentrasi pada program-program akses ke keadilan karena pembaruan kelembagaan bukan opsi yang layak dalam situasi yang sedang terjadi. Inilah yang mungkin terjadi di negara-negara dengan lembaga-lembaga yang kurang lebih tidak berfungsi, seperti kajian-kajian Michael Johnston terhadap kelompok *Oligarchs and Clans* dan kelompok *Official Moguls* (lihat bab tentang korupsi, Johnston p. 155 dan lampiran B). Faundez telah menunjukkan bagaimana korupsi dan inefisiensi di pengadilan-pengadilan negeri biasa telah menimbulkan lembaga-lembaga keadilan swasta di Amerika Latin. Ia berpendapat bahwa kurangnya pengadilan-pengadilan resmi dapat dipahami lebih baik dengan lebih memahami sistem-sistem keadilan swasta. Investigasi terhadap sistem-sistem keadilan swasta dapat memberikan bukti yang banyak untuk mengukur kebutuhan-kebutuhan sosial dan politik masyarakat biasa, selain harapan-harapan dan tanggapan-tanggapan mereka terhadap undang-undang dan lembaga-lembaga hukum (Faundez 2006 hlm. 136). Masyarakat biasa dan masalah-masalah mereka yang dapat

dibawa ke pengadilan merupakan fokus utama dalam beberapa bab mendatang. Pengalaman-pengalaman mereka bercerita banyak kepada kita tentang kendala-kendala informasi dan pengetahuan terhadap akses ke keadilan, dan tentang bagaimana persepsi mereka terhadap bantuan-bantuan pengadilan atau apa saja yang menghalangi penyelesaian masalah. Itu pemahaman yang berharga tentang bagaimana pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman dapat memperbaiki peran mereka dalam penyelesaian perselisihan. Apakah dilema yang kelihatan ini khusus bagi negara-negara berkembang, seperti yang dinyatakan dalam kelompok-kelompok *Oligarchs* dan *Clans*? Penelitian yang menjadi landasan untuk bab-bab berikut dilakukan di Eropa Barat. Sebagaimana akan kita lihat, penelitian itu menunjukkan bahwa perbaikan pengadilan juga mempunyai peran dalam meningkatkan akses ke keadilan di sistem-sistem peradilan yang telah sangat maju, dan tidak hanya di negara-negara berkembang.

Dilema kedua adalah pilihan antara pengalihan (*diversion*) dan akses: Apakah lebih baik mengusahakan orang-orang tidak usah ke pengadilan dengan menyediakan alternatif-alternatif selain penyelesaian perselisihan, atau haruskah akses ke pengadilan yang ditingkatkan? Sama dengan tema pertama, ini juga semacam debat ayam atau telur. Fungsi undang-undang sebagai bayangan, juga dikenal sebagai efek yang mempengaruhi pengadilan (Galanter 1983a) adalah sebuah fakta bahwa: pemecahan masalah di luar pengadilan dan perdamaian didukung oleh pengadilan yang memenuhi peran mereka sebagai juru damai dan pelindung norma-norma. Penyelesaian perselisihan alternatif lebih efektif dalam sebuah sistem ketika pengadilan yang berfungsi dengan baik menjadi alternatif. Menurut Genn pengalihan dan akses sebagai sasaran pembaruan secara logika saling bertentangan: makin baik akses ke pengadilan, makin kecil minat masyarakat umum untuk membuang waktu melalui upaya-upaya penyelesaian sendiri yang berpeluang gagal atau proses-proses penyelesaian perselisihan lain lagi (Genn 1999 hlm. 263). Ia juga mengatakan sedikitnya bukti empiris untuk kedua pilihan tersebut. Kita akan kembali ke perbincangan ini pada akhir bab kedua.

Akses ke Informasi Hukum

Informasi hukum, yang dibuat untuk memberitahu masyarakat umum tentang hak-hak mereka, membantu mereka menyelesaikan perselisihan, atau memberi tahu tentang bagaimana membawa suatu perkara ke pengadilan, relevan dengan semua situasi itu: penyelesaian secara damai di luar pengadilan, pengalihan melalui penyelesaian perselisihan alternatif, penyelesaian perselisihan melalui pengadilan. Karena kemampuan menyebarluaskan informasi hukum dengan biaya murah, teknologi informasi, dan khususnya Internet, dipandang sebagai sebuah cara penting untuk meningkatkan akses ke keadilan. Lebih dari itu, hasil-hasil dari bab-bab tentang keterlambatan penyelesaian perkara menunjukkan bahwa untuk beberapa kelompok perkara, komunikasi dengan pihak-pihak berperkara dan akses ke informasi hukum berpeluang membantu menurunkan kebutuhan akses ke pengadilan (lihat Bab 3.4). Akses ke informasi juga berpeluang menurunkan kesempatan untuk korupsi (lihat Bab 5.3). Pandangan-pandangan yang sangat umum ini akan dibahas secara lebih rinci di sini.

Pendekatan untuk bab-bab berikutnya

Dalam bab-bab berikut akan dicoba menjawab beberapa pertanyaan tentang bagaimana pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman dapat ikut berperan untuk meningkatkan akses menggunakan teknologi informasi. Untuk mewujudkannya, bab pertama akan mengidentifikasi halangan-halangan untuk akses ke keadilan secara umum. Selanjutnya bab kedua lanjut dengan pembahasan tentang kurangnya informasi sebagai sebuah kendala. Sebagaimana telah diamati, dasar untuk pembuktian baru saja mulai dibangun. Ada beberapa informasi tentang bagaimana orang-orang di beberapa negara mengatasi beberapa masalah seputar akses ke penyelesaian di pengadilan. Informasi itu akan menjadi titik berangkat untuk bab ketiga, yang membahas bagaimana pengadilan dapat ikut meningkatkan akses ke keadilan menggunakan teknologi informasi. Bab-bab ini akan berfokus terutama pada topik-topik itu karena ada dasar bukti yang memadai.

Bab-bab ini tidak akan membahas tentang:

- ~ Sumber-sumber informasi untuk hakim-hakim, dan sumber-sumber informasi untuk para pengacara dan profesional hukum lain. Richard Susskind mengembangkan sebuah visi tentang informasi seperti ini dalam *The Future of Law* (Susskind 1996). Subjek ini memerlukan pembahasan yang lebih empiris. Namun itu akan memakan ruang lebih dari yang dapat diberikan di sini.
- ~ Pasar untuk informasi hukum yang tersedia untuk dijual, karena topik itu terlalu jauh menyimpang dari pembahasan tentang pembaruan peradilan dan dukungan teknologi informasi untuk pembaruan itu. Yang juga tidak akan dibahas adalah perbincangan tentang pengacara dan penyedia layanan profesional lain.

Pembahasan akan dipusatkan pada pihak berperkara perorangan. Pembahasan dipandu bukan oleh perasaan intuitif yang umum atau oleh suatu program, melainkan oleh bukti empiris yang tersedia. Pendekatan keseluruhan dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut:

Kita mulai dengan pembahasan tentang kerangka normatif.

Subbab berikutnya membahas tentang halangan yang paling sering teramati terhadap akses ke keadilan selain tentang beberapa solusi teknologi yang mungkin.

Bab kedua membahas kurangnya pengetahuan dan informasi sebagai kendali terhadap akses ke keadilan. Bab ini membahas kebutuhan dan kekurangan informasi dan pengetahuan yang membuat orang tidak menyelesaikan masalah-masalah mereka. Akan digunakan bukti empiris tentang masalah-masalah hukum yang dihadapi oleh seseorang dan dapat dibawa ke pengadilan, sumber: *Paths of Justice* dan *Dispute Resolution Delta*.

Kemudian bab ketiga membahas masalah-masalah itu dalam konteks pengadilan. Kita membahas bentuk-bentuk teknologi informasi yang diharapkan dapat mendukung upaya-upaya perbaikan yang teridentifikasi.

Kerangka Normatif untuk Akses ke Keadilan

Konvensi-konvensi internasional menjamin akses ke pengadilan: Setiap orang berhak mendapatkan gelar perkara yang tidak berpihak dan terbuka oleh sebuah mahkamah yang independen—dalam penentuan hak-hak serta kewajiban-kewajiban perdata mereka atau ketika mengalami dakwaan pidana yang dituduhkan kepada mereka.¹⁾

Hak untuk akses ini pada umumnya berhubungan dengan kesempatan yang sama untuk mendapatkan perlindungan hukum. Selain sistem peradilan yang berfungsi dengan baik harus memberikan kepada setiap orang kesempatan untuk melancarkan protes atas pelanggaran hak-hak mereka. Dengan menjalankan fungsi ini secara baik, pengadilan juga harus membuat protes-protes tidak perlu lagi melalui cara-cara pencegahannya (Reiling 2007 hlm. 66). Sadar bahwa perbuatan melawan hukum mereka akan dikenai sanksi, calon-calon pelanggar akan urung berbuat sesuatu yang dilarang oleh undang-undang. Putusan-putusan pengadilan mempunyai fungsi bayangan terhadap mereka. (Galanter 1983). Ini teorinya. Teori tersebut berasumsi bahwa informasi tentang putusan-putusan pengadilan mudah didapatkan.

Dalam praktik, banyak faktor berpengaruh terhadap apakah pelanggaran dan perselisihan akhirnya sampai ke pengadilan atau tidak. Untuk tepatnya, kita harus mencermati sebuah perbedaan besar di sini dalam hal faktor-faktor yang berpengaruh terhadap apakah suatu perkara sampai dihadirkan di pengadilan. (1) Ada hambatan-hambatan yang membuat masalah-masalah yang seharusnya diurus di pengadilan tidak sampai datang ke sana, dan (2) ada faktor-faktor yang membuat niat membawa masalah ke pengadilan diurungkan karena ada beberapa cara lain untuk memecahkan masalah tersebut. Ada pula pelajaran penting yang dapat dipetik dari faktor-faktor kelompok kedua. Semua itu akan bermunculan dalam pembahasan selanjutnya.

Bab-bab ini berfokus pada hambatan-hambatan. Subbab berikut menghadirkan sebuah ikhtisar tentang faktor-faktor yang menghalangi akses ke keadilan yang telah teridentifikasi dalam penelitian sejauh ini.

Hal-hal yang Menghambat Akses ke Keadilan

Sebelum membahas hambatan-hambatan akses ke keadilan, bab ini akan membahas terlebih dahulu beberapa permasalahan dengan mengidentifikasi hambatan-hambatan akses untuk perolehan keadilan.

Dalam praktik, kerangka normatif ternyata kurang berhasil mencapai tujuan kita. Kerangka itu tidak memberi kita konsep-konsep yang terdefiniskan dengan jelas sehingga dapat dijadikan objek kajian akademis. Akses ke keadilan bukan sebuah konsep langsung, seperti yang tampak di atas. Akibatnya, mendiagnosis apakah akses itu tidak efisien dalam konteks tertentu, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang dilibatkan, sama-sama problematis. Peningkatan jumlah pengguna pengadilan atau tinggi dan/atau rendahnya tingkat pengajuan perkara tidak harus menunjukkan bahwa akses ke keadilan telah menjadi lebih baik. Mungkin saja konflik yang terjadi relatif sedikit sehingga perlu dipecahkan dengan cara hukum atau menggunakan hukum acara pengadilan. Kemungkinan lain adalah hambatan-hambatan ke pengadilan memang tinggi. Menetapkan apakah ada kebutuhan yang objektif untuk akses ke pengadilan ternyata problematis. Masalah-masalah ini masih perlu untuk dibahas, dan belum berhasil terpecahkan. Lagi pula, memecahkan masalah-masalah itu berada di luar cakupan kajian ini.

Yang perlu dicatat hanyalah, tidak ada metodologi yang dapat dipakai untuk:

- ~ Membandingkan dan membuat kuantifikasi tingkat-tingkat akses dalam atau antar negara
- ~ Mengembangkan cara-cara untuk menilai dan mengukur dampak-dampak, kecuali untuk pihak-pihak yang menerima dana bantuan
- ~ Mengembangkan strategi-strategi terpadu yang menggunakan bermacam-macam mekanisme yang mungkin digunakan orang untuk memecahkan masalah-masalah mereka.

Akibatnya, banyak yang belum kita ketahui tentang di mana akses ke keadilan dipandang penting.

Pembahasan dalam bagian 4 ini akan dikonsentrasikan pada isu-isu yang cukup diketahui untuk diteliti pemecahan masalahnya tentang akses ke keadilan.

Kendala-kendala terhadap Akses

Topik pertama yang dibahas adalah kendala-kendala terhadap akses. Ada banyak pendekatan untuk bidang masalah ini. Pembahasan akan dibatasi hanya tentang kendala-kendala yang berpeluang mendapatkan solusi dalam beberapa bentuk teknologi informasi yang dijelaskan dalam Bagian 1. Dari kepustakaan, kami menyajikan kendala-kendala besar terhadap akses sebagai berikut:

Jarak dapat menjadi faktor yang menghalangi akses ke pengadilan. Di banyak negara, pengadilan terkonsentrasi di kawasan-kawasan perkotaan utama atau di ibukota. Selain itu, di negara-negara besar dan/atau berpenduduk jarang, pengadilan jauh letaknya atau saling berjauhan. Contoh yang terakhir adalah Brasil dan Australia. Pengadilan-pengadilan juga bisa di luar jangkauan ketika perjalanan ke sana sulit atau mahal ongkosnya (Dale hlm. 2). Secara umum, jarak adalah faktor yang tergolong sederhana untuk didiagnosis. Situasi geografis negara-negara besar seperti Brasil dan Australia terbukti menjadikannya sulit untuk diatasi bagi orang-orang yang tinggal di luar kawasan perkotaan yang memang jarang. Faktor-faktor yang menyatakan jumlah pengadilan per kapita juga dapat menunjukkan keberadaan faktor ini. Peta wilayah peradilan, yang menunjukkan lokasi-lokasi pengadilan di sebuah negara, dapat menunjukkan konsentrasi pengadilan-pengadilan di suatu kawasan. Di Brasil, pernah ada eksperimen untuk menyelenggarakan pengadilan keliling guna memperluas jangkauan keadilan formal bagi penduduk di tempat-tempat terpencil, di kawasan-kawasan berpenduduk jarang. Dalam eksperimen ini, sebuah kapal berlayar naik-turun di sepanjang lembah sungai Amazon. Eksperimen itu melibatkan fungsi-fungsi peradilan maupun fungsi-fungsi pencatatan sipil, misalnya

perkawinan (Hammergren hlm. 136). Di Australia, pengadilan keliling menempuh perjalanan ke wilayah yang luas. Mereka juga bereksperimen dengan bentuk-bentuk konferensi video untuk memperluas jangkauan sistem pengadilan resmi ke komunitas-komunitas terpencil, yang sebagian merupakan wilayah aborigin. Konferensi video digunakan untuk tujuan-tujuan seperti praperadilan dan administratif, selain untuk gelar perkara. Secara garis besar, popularitasnya merupakan produk dari luasnya jarak yang harus dicakup oleh pengadilan, khususnya di negara-negara bagian yang luas, dan akibat dari biaya-biaya yang timbul terkait dengan perjalanan bagi para saksi, pengacara, dan perangkat peradilan (Macdonald hlm. 652).

Kendala bahasa muncul ketika pencari keadilan menggunakan bahasa yang berbeda dari bahasa pengadilan. Mereka boleh jadi para imigran atau orang-orang yang tidak akrab dengan bahasa resmi ketika sebuah negara menggunakan bahasa atau bahasa-bahasa yang berbeda untuk penggunaan sehari-hari. Hak untuk mendapatkan peradilan yang tak berpihak dalam konvensi internasional biasanya mencakup hak untuk mendapatkan informasi tentang dakwaan dalam suatu bahasa yang ia mengerti, sekurangnya dalam perkara-perkara pidana. Upaya perbaikan yang nyata adalah menyediakan terjemahan atas dokumen-dokumen dan seorang interpreter untuk menerjemahkan bahasa lisan. Bentuk interpretasi yang lebih maju adalah interpretasi simultan, ketika sebuah pembicaraan diterjemahkan (hampir) secara bersamaan. Diharapkan, bentuk penerjemahan ini dapat menghemat waktu dalam gelar perkara. Ada teknologi khusus untuk memudahkan interpretasi simultan dengan mikrofon dan earphone. Teknologi interpretasi digunakan di semua pengadilan internasional. Teknologi ini tidak digunakan dalam skala besar di sebagian besar pengadilan lain. Fasilitas ini meliputi pemasangan teknologi di ruang-ruang sidang yang sudah ada, yang mungkin tidak sesuai untuk itu. Masalahnya mungkin biaya, sementara manfaat dari penghematan waktu tidak mudah dikuantifikasi.

Tantangan-tantangan fisik, misalnya cacat penglihatan dan pendengaran serta cacat motorik dan kognitif, sebagai hambatan terhadap akses merupakan topik yang baru muncul dalam perdebatan tentang dukungan teknologi bagi pengadilan. Di satu pihak, informasi elektronik dapat menyediakan akses yang lebih baik dari teks dengan teks sampai audio. Di pihak lain, informasi elektronik menjadi tantangan tambahan bagi orang-orang yang mempunyai cacat penglihatan atau pendengaran. Menggunakan informasi elektronik mendatangkan persyaratan-persyaratan yang baru untuk melakukan aksesibilitas (Waters c.s.).

Biaya, dalam berbagai bentuk, telah diidentifikasi sebagai sebuah faktor yang memengaruhi akses ke pengadilan. Bentuk biaya yang paling umum adalah biaya legal dan biaya pengadilan, selain biaya-biaya dokumen tambahan.²) Supaya bisa lengkap: biaya juga dapat melibatkan kecepatan, uang, dan suap. Sebagaimana telah diamati, biaya adalah fenomena yang kompleks. Masalah ini tidak akan dibahas terlalu jauh sekarang (lihat Bab 1.2 untuk alasan-alasan).

Kurangnya informasi dan pengetahuan, kurangnya keakraban dengan proses pengadilan, kompleksitas sistem legal dan sistem administrasi serta kurangnya akses ke informasi hukum merupakan faktor-faktor yang biasa teridentifikasi (Cotterrell hlm. 251, Hambergren hlm. 136). Semua itu berhubungan karena mengacu ke ketersediaan informasi. Berdasarkan potensinya, informasi di Internet dapat menjadi salah satu bentuk solusi untuk masalah-masalah ini.

Ketiga faktor pertama di atas memiliki kesamaan dalam hal semuanya relatif sederhana dan tidak terlalu terkait dengan proses hukum. Karena alasan ini, faktor-faktor itu tidak cukup berharga untuk diberi perhatian lebih lanjut dalam kajian ini. Biaya, seperti yang dibahas dalam Bab 1.2, berada di luar cakupan kajian ini.

Oleh sebab itu, bab berikutnya akan difokuskan pada akses ke informasi dan pengetahuan tentang hukum. Kurangnya informasi dan pengetahuan tentang hukum yang merupakan kendala terhadap

akses ke keadilan akan dijadikan bahan pembahasan dalam beberapa paragraf dalam bab ini. Selanjutnya akan dibahas tentang identifikasi kebutuhan-kebutuhan informasi dari kajian-kajian empiris tentang masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan dan bagaimana perkara-perkara itu ditangani.

Bab 4.2 Akses ke Informasi

Bab ini akan membahas akses ke informasi hukum secara lebih rinci. Guna mendapatkan jawaban pertama, yang bersifat sementara, untuk pertanyaan lebih besar tentang bagaimana TI dapat mendukung akses yang lebih baik ke keadilan, kita akan membahas informasi yang diperlukan dan kekurangan-kekurangan yang menghambat akses ke keadilan. Bab ini akan mempelajari masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan agar dapat mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang terkait dengan informasi. Begitu kebutuhan-kebutuhan itu teridentifikasi, bab berikutnya akan pindah ke pembahasan bagaimana pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman dapat berperan dalam meningkatkan akses ke keadilan dengan menyediakan informasi.

Pada 1974, Marc Galanter menunjuk pada kelemahan dalam bidang hukum terkait dengan mereka yang datang ke pengadilan hanya secara tidak sengaja dibanding mereka yang secara rutin menggunakan pengadilan sebagai bagian dari kesibukan mereka. Artikelnya tahun 1974 “Why the Haves Come Out Ahead,” menantang gagasan bahwa prinsip persamaan dimuka hukum membawa pihak-pihak berperkara berada di atas pijakan yang setara dalam litigasi. Ada pencari keadilan ke pengadilan yang barangkali hanya sekali seumur hidupnya. Namun ada juga orang yang berulang kali sejalan dengan waktu sering berhadapan dengan perkara serupa di pengadilan. Yang menguntungkan bagi orang yang berulang kali menghadapi prosedur hukum di pengadilan adalah:

- ~ Lebih cerdas karena pengalaman sebelumnya;
- ~ Berkemampuan membuat struktur untuk urusan berikutnya dan membuat catatan;

- ~ Kendali atas interaksi dengan bentuk kontrak-kontrak dan deposit-deposit untuk jaminan;
- ~ Mereka makin ahli dan sudah siap untuk akses ke hal-hal khusus.

Orang yang berulang kali biasanya adalah para penggugat dalam prosedur penagihan utang, yaitu: bank, perusahaan asuransi, dan penyedia-penyedia layanan kelembagaan lain. Lembaga-lembaga administrasi yang berurusan dengan jaminan sosial dan badan-badan pemerintah juga cenderung menjadi orang yang secara dominan berulang-ulang ke pengadilan.³⁾ Orang yang telah berulang kali ke pengadilan ini merupakan bagian dari rantai informasi hukum yang juga termasuk kedalam bagian dari pengadilan. Berdasarkan klasifikasi informasi dan pengetahuan yang dijabarkan di Bagian I, keuntungan orang seperti ini terutama terletak pada pengalaman sebelumnya yang memungkinkan mereka mengolah informasi yang pernah muncul dalam prosedur perkara, kemudian bertindak berdasarkan informasi itu.

Orang yang baru sekali berperkara di pengadilan tidak memiliki keunggulan ini. Menurut Galanter (1974), mereka mengalami kekurangan pengetahuan dan informasi yang membuat mereka tertinggal. Tidak banyak yang sadar tentang kurangnya pengetahuan dan informasi yang kelihatan ini sampai saat kejadian.

Penelitian empiris belakangan menantang gagasan bahwa metode penyelesaian perselisihan yang paling umum adalah penyelesaian di pengadilan setelah perselisihan itu dibawa ke sana oleh pihak-pihak yang berperkara berikut pengacara-pengacara masing-masing. Sebuah kajian oleh ABA dan American Bar Foundation menunjukkan bahwa para ahli hukum hanya terbiasa dengan masalah-masalah yang sifatnya spesifik (Genn hlm. 7). Ini menunjukkan ada masalah-masalah lain yang menyebabkan perkara mereka tidak sampai mendapatkan nasihat hukum, apalagi sampai ke pengadilan. Sebuah kajian ABA tentang kebutuhan-kebutuhan hukum dalam tahun 1994 menegaskan pandangan ini. Kajian itu menemukan bahwa dalam waktu satu tahun kalender, sekitar separuh rumah tangga yang disurvei menghadapi

sekurangnya satu situasi yang seharusnya dapat diselesaikan oleh sistem peradilan perdata, bahwa hampir tiga per empat situasi-situasi itu dihadapi oleh rumah tangga berpenghasilan rendah, dan dua per tiga situasi-situasi itu dihadapi oleh rumah tangga berpenghasilan sedang ternyata tidak menemukan jalan untuk membawa perkara mereka ke pengadilan (Genn hlm. 7).⁴⁾

Guna mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan informasi untuk memperbaiki akses ke keadilan, kita perlu mencari tahu kekurangan-kekurangan informasi mana yang berada di akar temuan-temuan ini. Kita akan mulai dengan mencermati masalah-masalah tepat seperti yang dialami oleh banyak orang. Selanjutnya, kita memetakan cara-cara berbeda yang mereka tempuh untuk masalah-masalah yang dapat dibawa ke pengadilan. Ini akan memudahkan kita belajar tentang kebutuhan mereka atas informasi ketika sedang memecahkan masalah-masalah itu.

Bukti empiris: Masalah-masalah yang dihadapi pencari keadilan

Jika sebagian besar perselisihan tidak pernah sampai ke pengadilan, apa yang terjadi pada masalah-masalah itu?

Subbab ini membahas macam-macam masalah yang dihadapi oleh banyak orang yang seharusnya berpeluang diurus ke pengadilan. Kesimpulan diambil dari hasil-hasil survei tentang masalah-masalah yang dihadapi pencari keadilan di England dan Wales, juga di Negeri Belanda. Genn mendefinisikan “peristiwa yang dihadapi pencari keadilan” (*justiciable event*) sebagai masalah bukan remeh yang dialami oleh seorang responden yang menimbulkan masalah-masalah hukum (Genn hlm. 12). Definisi ini tidak mencakup masalah-masalah yang tidak diakui sebagai layak mendapatkan perlindungan hukum.

Van Velthoven mendefinisikan “masalah yang dihadapi pencari keadilan” (*justiciable problem*) sebagai: situasi-situasi ketika ada masalah-masalah yang menyebabkan kesulitan atau ketika pihak-pihak yang berperkara saling berusaha meraih tujuan yang tidak dapat didamaikan, bahkan menimbulkan persengketaan

sampai tingkat tertentu, selain situasi-situasi sarat masalah yang memerlukan bantuan hukum (Van Velthoven 2004 hlm. 44). Dari definisi ini, tidak jelas sampai sebesar apa kesadaran hukum tentang suatu masalah termasuk dalam definisi ini. Dalam kasus mana pun, agaknya benar kalau kita mengandaikan bahwa masalah-masalah yang tidak diakui secara hukum sebagai sesuatu yang layak dilindungi tidak dimasukkan dalam survei. Terlepas dari kesenjangan yang tampak dalam hal makna antara kedua definisi itu, hasil kedua survei cukup mirip untuk dapat diperbandingkan dengan cermat, dan untuk sampai ke kesimpulan yang sama-sama teliti. Kita mulai dengan melihat ke survei-survei penyaringan terhadap sampel yang mewakili masyarakat umum untuk ikhtisar tentang masalah-masalah yang terjadi.

Apa masalah pencari keadilan?

Kedua survei menghasilkan banyak informasi tentang macam-macam masalah yang layak diajukan kemuka pengadilan di England dan Wales, juga di Negeri Belanda. Tabel 16 menghimpun hasil-hasil survei penyaringan itu, menyusunnya berdasarkan jenis masalah dan persentase relatifnya di England dan Wales (E+W) dan di Negeri Belanda (NL). Beberapa kategori dikombinasikan agar perbandingan menjadi lebih mudah.

Tabel 16
Kejadian Masalah Pencari Keadilan

	<i>E+W</i>	<i>Netherlands</i>	<i>Remarks</i>
Percentage of respondents with problem	40 %	67 %	
Faulty goods and services	11 %	21 %	
Work related	6 %	13 %	
Money problems	9 %	13 %	
Possessing real estate /owning residential property	8 %	12 %	
Renting accommodation/ living in rented accommodation	7 %	8 %	
Relationships and family, including divorce	10 %	6 %	6 % relationships, 4% family in Genn.
Health problems caused by third parties, including negligent medical treatment	10 %	4 %	Genn treats negligent medical treatment as a separate category; I have included it in health problems together to facilitate comparison
Children under 18	3 %	2 %	
Renting out real estate	-	2 %	

Sources: Genn 1999 p. 24 and Van Velthoven 2004 p. 68.

Ada beberapa perbedaan yang patut diperhatikan antara hasil kedua kajian. Di Negeri Belanda, responden yang melaporkan masalah-masalah layak dibawa ke pengadilan relatif lebih banyak. Di Negeri Belanda, masalah-masalah pekerjaan dan uang yang dilaporkan juga lebih banyak. Di England dan Wales, masalah-masalah yang lebih banyak dilaporkan adalah masalah-masalah terkait keluarga dan hubungan serta masalah-masalah kesehatan. Proyek Delta, yang diterbitkan empat tahun setelah Paths to Justice, mengedepankan beberapa penjelasan yang mungkin untuk perbedaan dalam mengalami masalah-masalah: kepadatan penduduk yang lebih besar menghasilkan masalah hukum lebih banyak di Negeri Belanda; komposisi kependudukan yang berbeda; perekonomian berbeda yang lebih berorientasi pada jasa; dan peraturan yang lebih ekstensif. Perbedaan-perbedaan ini dan penjelasan-penjelasan masing-masing berada di luar cakupan pembahasan di sini.

Terkait dengan kejadian jenis masalah yang layak dibawa ke pengadilan, hasil dalam tabel itu mirip sekali:

- ~ Kebanyakan masalah berkaitan dengan barang dan jasa yang tidak sesuai pesanan.
- ~ Masalah uang ada di urutan kedua.
- ~ Masalah-masalah yang terkait dengan pekerjaan ada di urutan ketiga di Negeri Belanda. Di England dan Wales, urutan ketiga ditempati oleh masalah-masalah yang terkait dengan kesehatan.
- ~ Delapan puluh sembilan persen masalah yang dilaporkan di Negeri Belanda adalah masalah-masalah peradilan perdata; sisanya 11 persen adalah masalah-masalah yang merupakan cakupan hukum administrasi (Van Velthoven 2004 hlm. 81).

Kajian-kajian tersebut menerangkan bahwa tingkat pendapatan berpengaruh terhadap jenis-jenis masalah yang dialami. Makin tinggi pendapatan orang makin banyak masalah yang berkaitan dengan rumah/tanah; sedangkan orang-orang berpenghasilan rendah lebih bermasalah dengan urusan sewa pondokan yang tertunggak.

Sebuah pengamatan lain dalam kedua kajian itu adalah bahwa masalah-masalah tidak datang dengan sendirinya: kebanyakan orang melaporkan lebih dari satu masalah, dengan rata-rata 3,7 masalah per orang (Van Velthoven 2004 hlm. 81). Orang-orang yang melaporkan masalah pekerjaan mungkin juga mempunyai masalah kesehatan dan/atau masalah keuangan. Masalah uang berkorelasi dengan masalah-masalah yang terkait dengan barang dan jasa yang tidak memenuhi syarat. Masalah-masalah perceraian berkorelasi dengan masalah anak-anak di bawah 18 tahun, masalah-masalah keluarga lain dan masalah-masalah uang (Genn 1999, hlm. 31). Karena masalah-masalah tidak datang dengan sendirinya, layanan-layanan informasi harus ikut mempertimbangkan peluang masalah-masalah di baliknya yang perlu disingkapkan begitu permohonan bantuan dilakukan. Memecahkan hanya satu masalah mungkin tidak langsung dikaitkan dengan kompleksitas keseluruhan. Ini khususnya benar untuk pengadilan. Sebuah pengadilan khusus, yang secara hukum wajib memutus jenis-jenis perkara tertentu, mungkin dapat memutus perceraian, tetapi tidak dapat memutus masalah uang atau masalah keluarga lain.⁵⁾

Mengatasi masalah-masalah

Orang-orang dengan masalah yang layak dibawa ke pengadilan mempunyai beberapa pilihan ketika ia ingin berbuat sesuatu:

- ~ Memendamnya atau memecahkannya⁶⁾;
- ~ Memecahkannya sendiri atau mencari bantuan;
- ~ Mencari bantuan dari teman, pakar, atau biro bantuan hukum;
- ~ Memulai sebuah prosedur.

Tabel 17 memperlihatkan tindakan-tindakan yang paling sering diambil untuk tiap kategori masalah hukum yang dihadapi.

Apa yang dapat disimpulkan dari Tabel 17 kepada kita tentang pilihan-pilihan pencari keadilan untuk mengatasi masalah-masalah mereka yang layak dibawa ke pengadilan? Perbandingan yang akurat antara hasil-hasil dua kajian itu sulit karena perbedaan-

perbedaan dalam cara penyajian. Bagaimanapun, ada pola yang muncul dari kedua kajian itu.

Kategori-kategori yang paling banyak dipendam adalah masalah penyewaan rumah/tanah dan masalah keluarga di Negeri Belanda dan masalah-masalah kesehatan di England dan Wales.

Tabel 17
Aksi Mana untuk Masalah Mana?

	<i>E+W</i>	<i>Netherlands</i>
Percentage of respondents with problem	40 %	67 %
Faulty goods and services	60 % self 73 % contacting other side 36 % advice	72 % contact with other party 35 % expert advice
Work related	78 % advice 20 % to court	49 % contact with other party, 36 % expert advice 6 % to court/tribunal
Money problems	50 % self help 41 % advice	63 % contact with other party 23 % expert advice
Possessing real estate / owning residential property	85 % advice	52 % contact with other party 41 % expert advice
Renting accommodation/ living in rented accommodation	49 % advice	54 % contact with other party 27 % expert advice 10 % court/tribunal procedure
Relationships and family, including divorce	92 % advice/legal aid	11 % lumpers 45 % advice from friends, 45 % expert advice 18 % court
Health problems caused by third parties, including negligent medical treatment	15 % lumpers 69 % advice	66 % expert advice
Children under 18	26 % court	63 % expert advice
Renting out real estate	n.a.	14 % lumpers 45 % contact with other party; 11% court procedure

Sources: Genn 1999 p. 105-133 and Van Velthoven 2004 p. 84.

Untuk masalah-masalah barang dan jasa yang tidak sempurna serta masalah uang, orang paling sering menyelesaikan sendiri, dan terutama dengan menghubungi pihak yang lain.

Kebutuhan untuk nasihat dari pakar ditunjukkan untuk masalah-masalah anak di bawah 18 tahun, masalah-masalah kesehatan, masalah-masalah hubungan, masalah-masalah keluarga, dan kepemilikan rumah/tanah.

Masalah-masalah yang berakhir di pengadilan atau di beberapa prosedur formal lain adalah masalah-masalah keluarga, penyewaan rumah/tanah, penyewaan akomodasi, dan masalah-masalah pekerjaan.

Pemecahan masalah berbeda-beda antara masalah satu dan yang lain. Penelitian selanjutnya menegaskan bahwa jenis aksi yang diambil terutama ditentukan oleh jenis masalah (Genn hlm. 141, Van Velthoven 2004 hlm. 94).

Ini memberi kita sebuah gagasan tentang apa masalah-masalah orang banyak yang layak dibawa ke pengadilan dan bagaimana cara mereka mengatasinya. Pertanyaan berikutnya adalah apakah masalah-masalah itu terpecahkan, dan bagaimana cara memecahkannya.

Hasil-hasil

Tabel 18 menyediakan beberapa statistik tentang cara masalah-masalah dituntaskan.

Tabel 18
Hasil-hasil

<i>Outcome</i>	<i>E+W</i>	<i>Netherlands</i>
Abandonment, unresolved, no agreement or adjudication	51%	46%
Agreement	35%	48%
Adjudication	14%	7%

Sources: Genn 1999 p. 147 and Van Velthoven 2004 p. 117, 127.

Temuan yang sangat penting dalam kajian ini adalah bahwa sekitar separuh dari semua anggota masyarakat yang mengalami masalah-masalah bukan remeh dan layak dibawa ke pengadilan gagal mendapatkan penyelesaian apa pun atas masalah-masalah itu, entah mereka mencari bantuan atau tidak. Saran hukum dan bantuan aktif meningkatkan kemungkinan sebuah perkara berakhir dengan kesepakatan, putusan atau perintah pengadilan. Di Negeri Belanda, kelompok kesepakatan jauh lebih besar daripada di England dan Wales: hampir separuh dibanding sekitar sepertiga dari seluruh hasil. Di Negeri Belanda, kesepakatan dicapai dengan bantuan pihak ketiga dengan proporsi hasil yang cukup besar.

Yang muncul dengan jelas adalah pemanfaatan yang terbatas sekali oleh masyarakat umum atas prosedur-prosedur hukum yang formal untuk menyelesaikan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan. Proporsi itu dua kali lebih tinggi di England dan Wales dibanding di Negeri Belanda. Hampir semua perkara yang berakhir dengan prosedur formal sampai ke pengadilan sesudah yang bersangkutan mendapatkan saran. Banyak orang enggan melibatkan diri dalam prosedur perkara di pengadilan. Keterlibatan dalam proses pengadilan paling umum terjadi dalam perkara-perkara yang terkait dengan perceraian dan perpisahan, masalah keaslian ijazah, kepemilikan rumah/tanah, perselisihan hubungan kerja, dan cedera akibat kecelakaan.

Jenis masalah penting sekali dalam pembuatan tabel masalah pencari keadilan yang layak dibawa ke pengadilan. Masalah hubungan kerja, masalah dengan tetangga dan masalah dengan pemilik rumah/tanah sewaan cenderung memiliki tingkat penyelesaian yang umumnya rendah. Masalah perceraian dan perpisahan, masalah uang dan masalah konsumen memiliki tingkat penyelesaian yang tinggi. Penyelesaian dalam perkara uang lebih mudah daripada penyelesaian dalam masalah perilaku (Genn hlm. 176-178).

Tingkat keberhasilan

Dalam perkara-perkara dengan masalah yang dapat diselesaikan, tujuan utama orang sebagian besar tercapai, dan hampir semua merasa yang dihasilkan bersifat adil.

Tabel 19
Tujuan yang Tercapai, Persepsi dan Pengaruh

	<i>Main aim achieved, completely or partly</i>	<i>Outcome fair</i>	<i>Compliance</i>	<i>Negative effects on personal life</i>
NL overall	73,2%	86%	89	
E+W overall	56%	76%		
NL agreement	90,2%	86%	91	Little
E+W agreement	86%	78%		
NL official decision	65,8%	58%	86	
E+W official decision	68%	71%		
NL lumpers	52%			Yes, work, stress, sleep problems, health

Sources: Genn 1999 p. 196, 200, Van Velthoven 2004 p. 158, 163

Kesepakatan memperoleh hasil-hasil yang lebih baik ketimbang putusan-putusan resmi:

- ~ Tingkat tujuan yang berhasil dicapai lebih tinggi
- ~ Rasa diperlakukan secara adil lebih tinggi
- ~ Kepatuhan agak lebih tinggi
- ~ Pengaruh terhadap pribadi dan kehidupan kerja tidak begitu negatif daripada putusan-putusan resmi atau memendam masalah (Van Velthoven 2004, hlm. 167).

Orang banyak melaporkan bahwa mereka senang ketika boleh mengungkapkan hak-hak mereka dan bisa mendapatkan sedikit kendali atas situasi mereka sendiri.

Sebagian pengaruh ini mungkin dapat dijelaskan berdasarkan sifat dasar masalah yang dipecahkan melalui kesepakatan, dan sifat dasar hal-hal lain yang bersangkutan:

- ~ Sebagian besar masalah konsumen, dan ini relatif mudah dipecahkan.
- ~ Masalah pada umumnya tidak begitu serius, menjadikannya lebih mudah dipecahkan.
- ~ Kebanyakan adalah orang dengan masalah yang berulang. Pemain berulang berurusan dengan masalah-masalah dengan cara yang lebih fungsional; mereka memiliki prosedur-prosedur rutin lebih banyak untuk berurusan dengan masalah (Van Velthoven 2004 hlm. 153). Ini mungkin juga menerangkan sampai batas tertentu mengapa masalah-masalah dengan orang yang pernah berperkara di pengadilan lebih mudah dipecahkan daripada masalah-masalah dengan orang yang baru sekali berhubungan dengan hukum.

Putusan-putusan resmi juga mendapatkan hasil-hasil yang memuaskan, tetapi prosedur ini jauh lebih membuat stres. Sebagian besar orang dengan masalah yang berakhir dengan sebuah putusan resmi masih melaporkan bahwa tujuan utama mereka tercapai dan hasil itu adil. Kepatuhan juga masih tinggi sekali. Orang-orang senang karena mempunyai kesempatan untuk membela hak-hak mereka. Mereka bahkan melaporkan kepuasan yang lebih tinggi dibanding orang-orang yang menyelesaikan perselisihan mereka dengan kesepakatan. Mereka juga melaporkan tingkat stres lebih tinggi, kurang tidur dan masalah kesehatan daripada orang-orang yang menjalani prosedur kesepakatan. Mereka melaporkan stres dan masalah kesehatan dengan tingkat yang sama seperti orang-orang yang memendam masalah (Van Velthoven 2004 hlm. 167).

Ketika ditanya tentang penyesalan, hanya 18 persen melaporkan penyesalan. Ketika ditanya tentang apa yang mereka sesalkan, kebanyakan orang menyebutkan penyesalan tentang perilaku mereka sendiri:

- ~ Karena tidak mengambil tindakan lebih awal
- ~ Karena tidak memiliki ketegasan yang diperlukan
- ~ Karena tidak cukup mendesak.

Sebagian orang dengan masalah yang diakhiri dengan sebuah putusan juga merasa mereka seharusnya telah mencari sendiri pengacara atau penasihat lain (Van Velthoven 2004 hlm. 166).

Perkara keluarga dan hubungan relatif mahlm.

Masalah-masalah masih berlanjut: 14 persen, 22 persen bagi yang mengambil prosedur resmi, 6 persen bagi yang mengambil kesepakatan dan 25 persen pada yang memendam masalah.

Orang melaporkan mereka tidak mengambil prosedur putusan resmi karena mereka mengalami perasaan tidak berdaya (Van Velthoven 2004 hlm. 163).

Pertanyaan berikut terkait dengan peran informasi dalam pilihan-pilihan yang diambil orang untuk mengatasi masalah-masalah mereka yang layak dibawa ke pengadilan. Bagaimana informasi memainkan peran dalam setengah dari masalah yang dipecahkan?

Informasi dan Pengetahuan yang Dibutuhkan

Subbab ini mengidentifikasi beberapa informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan serta kekurangan-kekurangan dari temuan-temuan dalam dua kajian di atas.

Ketika membuat pilihan-pilihan tentang masalah-masalah mereka yang layak dibawa ke pengadilan, orang kelihatannya dipengaruhi oleh yang mereka ketahui dan oleh informasi yang berhasil mereka dapatkan. Bagaimana ini berpengaruh terhadap apakah mereka mengabaikan masalah mereka, menyelesaikannya dengan pihak lain, mencari saran dan bantuan dari pakar, atau membawa perkara mereka ke pengadilan?

Memendam masalah

Pilihan pertama yang dibuat oleh seseorang adalah antara memendam sebuah masalah atau mengambil tindakan. Seberapa sering orang yang memendam atau mengabaikan masalah berbuat demikian karena kekurangan informasi dan pengetahuan?

Di Delta, rata-rata 8 persen dari mereka dengan masalah yang layak dibawa ke pengadilan tidak berbuat apa pun untuk mengatasi masalah itu. Secara rata-rata, 35 persen mereka yang menjawab “Menurut saya tidak ada yang dapat diperbuat untuk itu” sebagai alasan utama tidak melakukannya. Jumlah orang yang memberikan alasan ini berbeda sekali bergantung pada masalah yang dihadapi. Itu alasan yang paling sering diungkapkan oleh orang yang memendam masalah mereka. Kalau kita juga menyertakan kelompok yang berkata “Saya tidak tahu siapa yang dapat membantu,” persentase rata-rata naik menjadi 44. Di England dan Wales, hanya sekitar 5 persen tidak berbuat apa pun terhadap masalah mereka yang seharusnya layak dibawa ke pengadilan (Genn hlm. 69). Dalam kelompok ini, sekitar 20 persen mengatakan mereka memilih tidak berbuat apa pun karena tidak ada yang dapat dikerjakan dalam hal ini. Genn mengamati bahwa penilaian ini dibuat tanpa mendapatkan saran apa pun.

Analisis ini mengantar ke kesimpulan bahwa hampir 4 persen (Negeri Belanda) dan 1 persen (England dan Wales) di antara mereka yang mengalami masalah tetapi layak dibawa ke pengadilan tidak berbuat apa pun karena kurangnya pengetahuan dan informasi. Kajian di Negeri Belanda tidak mengidentifikasi masalah pembiaran karena kurangnya informasi ini sebagai masalah akses. Ini menimbulkan pertanyaan tentang mengapa itu tidak dipandang sebagai masalah.

Mencari nasihat atau saran

Apakah seseorang mencari nasihat terutama ditentukan oleh jenis masalah. Masalah-masalah tersebut (a) meliputi masalah-masalah yang relatif kompleks dan (b) meliputi masalah-masalah yang sulit dipecahkan dengan strategi-strategi self-help sehingga mengharuskan mereka mencari saran. Skor tertinggi untuk poin ini adalah masalah-masalah yang melibatkan suatu hubungan: pekerjaan, masalah keluarga, dan masalah dengan tetangga. Pencarian saran memiliki proporsi tinggi sekali pada perkara-perkara yang terkait dengan masalah perceraian dan perpisahan.

Di England dan Wales, angka ini jauh di atas 90 persen, di Negeri Belanda 60 persen (Van Velthoven 2004 hlm. 93-94, Genn hlm. 140-142).

Faktor-faktor yang menentukan perlunya nasihat:

- ~ Kompetensi atau kemampuan pihak yang berperkara
- ~ Pentingnya masalah
- ~ Lawan yang sulit dibujuk.

Pihak yang kompeten dan mampu mungkin masih memerlukan saran untuk masalah yang penting atau ketika pihak lawan sulit diatasi (Genn hlm. 143).

Saran apa?

Ketika orang mencari saran, saran macam apa yang mereka cari?

Tabel 20
Saran Macam Apa yang Dicari Orang?

<i>Advice on</i>	<i>E+W</i>	<i>Netherlands</i>
Ways to solve the problem	68 %	46 %
Rights and duties	47 %	45 %
Financial aspects	20 %	23 %
Legal procedures	15 %	34 %

Sources: Genn 1999 p. 95 and Van Velthoven 2004 p. 109.

Yang pertama dan yang utama, orang menginginkan saran tentang cara-cara memecahkan masalah mereka.

Berikutnya adalah informasi tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Di Negeri Belanda, hal berikutnya yang paling penting adalah informasi tentang prosedur hukum, kebutuhan yang tidak seberapa menonjol di England dan Wales. Akhirnya, yang cukup besar adalah kebutuhan akan informasi tentang aspek-aspek keuangan.

Secara keseluruhan, saran yang didapatkan dipandang sangat bermanfaat.

Apa yang dibutuhkan ketika orang mencari nasihat ditentukan oleh jenis masalah dan kompetensi yang mereka miliki sendiri, misalnya sifat percaya diri, keterampilan verbal, dan kemampuan pemahaman (Genn hlm. 99).

Nasihat dari siapa?

Ketika orang mencari saran dari pakar, tempat pertama yang mereka hubungi adalah sebagai berikut:

Di Negeri Belanda, berdasarkan urutan frekuensi, adalah ke:

- ~ Serikat pekerja atau perhimpunan khusus;
- ~ Pengacara;
- ~ Polisi;
- ~ Biro bantuan hukum;
- ~ Asuransi bantuan hukum (Van Velthoven 2004 hlm. 102).

Di England dan Wales, penyedia saran pakar yang paling sering dikunjungi adalah:

- ~ Pengacara swasta (solicitor);
- ~ Biro nasihat bagi warga;
- ~ Dewan setempat;
- ~ Polisi (Genn hlm. 83).

Perhimpunan-perhimpunan khusus di Negeri Belanda meliputi organisasi-organisasi seperti asosiasi pemilik rumah dan lembaga konsumen. Ini menarik karena kepolisian juga sumber nasihat bagi banyak orang.

Saran atau pendampingan?

Kadang-kadang saran saja tidak cukup untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi maka orang memerlukan pendampingan yang aktif. Genn melaporkan bahwa dalam banyak perkara ketika orang mencari bantuan, mereka membutuhkan pendampingan yang lebih positif ketimbang yang biasanya ditawarkan oleh penyedia bantuan hukum (Genn hlm. 103). Orang memerlukan pendampingan aktif dan mereka juga perlu melancarkan ancaman kepada lawan mereka.

Bantuan dan pendampingan aktif paling banyak dibutuhkan untuk:

- ~ Mendekati pihak lain (26 persen);
- ~ Mengambil tindakan-tindakan hukum (17 persen);
- ~ Mendekati penasihat yang lain (12 persen).

Di Negeri Belanda, 11 persen dari mereka yang mencari nasihat memerlukan kuasa hukum (Van Velthoven 2004 hlm. 109).

Perlunya pendampingan lebih tinggi untuk masalah-masalah yang melibatkan urusan dengan birokrasi dan badan-badan hukum, misalnya lembaga pemerintah (Van Velthoven 2004 hlm. 105). Sebuah penjelasan yang mungkin adalah bahwa ruang untuk solusi tidak formal mungkin kurang besar ketika berurusan dengan pemerintah, menurut survei Delta.

Bantuan apa?

Bantuan apa yang sungguh didapatkan? Penyedia membantu mereka dengan yang berikut (sesuai urutan frekuensi dari Genn hlm. 97):

- ~ Menghubungi pihak lain (30 persen)
- ~ Berunding dengan pihak lain (24 persen)
- ~ Membantu mendaftarkan pengaduan/petisi (13 persen)

Di Negeri Belanda, pendampingan dengan bantuan untuk kontak dengan pihak lain terjadi di 11 persen dari semua peristiwa pendampingan (Van Velthoven 2004 hlm. 110).

Informasi ini memungkinkan kita menarik kesimpulan tentang hambatan pengetahuan dan informasi di bagian akhir bab ini.

Kesimpulan untuk Bab ini

Bab ini menelaah kebutuhan informasi yang menjadi kendala untuk akses ke keadilan. Telaahannya mengangkat beberapa pertanyaan yang perlu dijawab sebelum kita dapat lanjut ke sebuah diskusi tentang sumbangan yang dapat diperbuat oleh pengadilan untuk meningkatkan akses ke keadilan:

- ~ Apakah kebutuhan informasi yang teridentifikasi perlu dipenuhi dengan menggunakan Internet?
- ~ Apakah pengalihan atau akses ke pengadilan perlu ditingkatkan?
- ~ Apakah prosedur biasa yang ada membantu atau malahan menghambat penyelesaian masalah?

Hal-hal ini akan dibahas di bawah.

Fokus utama bab ini adalah tentang kebutuhan informasi bagi seseorang ketika berhadapan dengan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan. Bukti empiris tentang orang dan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan di England, Wales, dan di Negeri Belanda menunjuk ke perlunya dan kurangnya informasi.

Kendala pengetahuan dan informasi terhadap akses ke keadilan

Tujuan utama bab ini adalah mengidentifikasi kekurangan informasi sebagai kendala terhadap akses ke keadilan. Temuan penting dalam hal ini adalah bahwa sekitar setengah dari semua masalah pencari keadilan yang layak dibawa ke pengadilan tidak dipecahkan sama sekali. Analisis bukti empiris, tentang individu-individu dan masalah-masalah pencari keadilan yang layak dibawa ke pengadilan, menghasilkan temuan-temuan berikut terkait dengan kendala informasi dan pengetahuan:

- ~ Tidak berbuat apapun ketika menghadapi masalah yang layak dibawa ke pengadilan karena kurangnya informasi dan pengetahuan terjadi dalam persentase perkara yang kecil.
- ~ Tidak tersedianya nasihat atau bantuan hukum berpengaruh negatif terhadap hasil penyelesaian perselisihan. Faktor ini menurunkan tingkat penyelesaian. Perkara-perkara yang orangnya mendapatkan saran terpecahkan dengan tingkat sukses lebih tinggi daripada perkara-perkara ketika orangnya berusaha sendiri.
- ~ Ketidakmampuan mendapatkan saran. Ketika orang berusaha mencari saran, kendala untuk menemukannya lebih terkait dengan kompetensi mereka sendiri, misalnya percaya diri,

- sulit mengendalikan emosi, dan keterampilan baca-tulis, dibanding orang yang mudah mendapatkan pendampingan.⁷⁾
- ~ Ketidakmampuan menerapkan informasi yang didapatkan. Tingkat kompetensi berbeda akan berpengaruh terhadap apa yang dapat diperbuat dengan informasi dan saran. Kompetensi-kompetensi dalam implementasi informasi yang diterima meliputi, misalnya, keterampilan mengurai masalah, apa hasil yang diinginkan, bagaimana mencari bantuan, keterampilan mencatat perkara sederhana, mengurus surat-menyurat, percaya diri dan sikap tegas, serta keterampilan negosiasi (Advicenow 2005).⁸⁾ Ada orang yang tidak ingin diberdayakan meskipun memiliki informasi yang tersedia. Mereka menginginkan pendampingan, atau bahkan seseorang yang mengambil alih pengurusan masalah mereka. Orang-orang dengan tingkat kompetensi rendah dalam hal pendidikan, pendapatan, percaya diri, keterampilan verbal, keterampilan baca-tulis, dan penguasaan emosi mungkin memerlukan bantuan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan.
 - ~ Ketidaktahuan tentang hak-hak hukum yang ada di semua kelompok sosial. Genn menulis tentang banyak orang yang tidak terdidik soal hak hukum mereka (Genn hlm. 102).
 - ~ Banyak orang tidak memiliki kepercayaan kepada sistem hukum dan pengadilan, dan mempunyai perasaan negatif tentang sistem peradilan. Menurut Genn orang tidak ingin dengan kemauan sendiri terlibat dengan pengadilan. Mereka menghubungkan pengadilan dengan peradilan pidana. Citra orang tentang pengadilan dibentuk oleh cerita media tentang perkara-perkara pidana sangat terkenal (Genn hlm. 247). Masalah ini berhubungan dengan citra umum tentang pengadilan, serta tentang peran pengadilan yang lebih luas sebagai pembela norma-norma. Ini akan dibahas lebih rinci dalam bab berikutnya.

Pencari keadilan yang hanya satu kali berurusan dengan pengadilan

Galanter memberi contoh tentang pencari keadilan yang berulang dan pencari keadilan yang hanya satu kali berurusan dengan Pengadilan memunculkan pertanyaan tentang bagaimana orang yang hanya satu kali bisa mendapatkan keadilan, sementara mereka tidak akan pernah menjadi pencari keadilan berulang dengan semua keunggulan pengetahuan yang mereka miliki.

Temuan bahwa pendatang baru kurang beruntung ketika berurusan dengan administrasi pengadilan telah menyebabkan pergeseran pola pikir yang besar. Sekarang, tidak lagi dapat diterima bahwa banyak orang tidak dapat menikmati perlindungan hukum yang dijamin oleh undang-undang. Dari bukti empiris yang dibahas dalam bab ini, kita telah mengetahui bahwa ketersediaan saran dan pendampingan, selain informasi tentang penyelesaian perselisihan dan tentang aturan-aturan serta regulasi, meningkatkan peluang masalah-masalah mereka terpecahkan dan keadilan didapatkan. Oleh sebab itu, ketidakberuntungan pendatang baru, sampai batas tertentu, dikompensasi dengan informasi, nasihat dan pendampingan. Bab 4.3 membahas beberapa cara bagaimana kompensasi ini dapat berfungsi.

Penggunaan Internet

Subbab ini merupakan telaah pertama tentang potensi Internet sebagai sebuah jawaban atas kebutuhan informasi. Kita sudah tahu bahwa tingkat kompetensi merupakan faktor utama dalam penyelesaian perselisihan yang dapat dibawa ke pengadilan. Kompetensi bertambah sejalan dengan makin banyak orang menikmati pendidikan yang lebih baik. Itu memungkinkan mereka berbuat sesuatu dengan informasi. Yang sekarang belum kita ketahui adalah apakah orang menggunakan Internet sebagai sumber untuk memecahkan masalah mereka yang layak dibawa ke pengadilan. Bagaimana dengan kompetensi Internet? Dalam kajian-kajian itu, kita belum menemukan bukti apakah orang menggunakan Internet untuk menemukan informasi untuk

membantu mereka dengan pemecahan masalah-masalah mereka yang layak dibawa ke pengadilan. Kedua kajian itu dilaksanakan bertahun-tahun yang lalu. Data untuk Paths to Justice dikumpulkan sebelum 1999, dan data untuk Dispute Resolution Delta sebelum tahun 2003. Baik di Inggris maupun di Negeri Belanda, pemakaian Internet telah sangat meningkat. Antara 2000 dan 2008, pemakaian Internet tumbuh di Inggris sebesar 171 persen dan di Negeri Belanda sebesar 284 persen.⁹⁾ Tingkat keterampilan Internet juga telah meningkat, menurut statistik Uni Eropa. Dalam tahun 2007, secara keseluruhan orang dengan keterampilan Internet lebih banyak daripada dalam tahun 2005. Di Negeri Belanda dalam tahun 2005, 80 persen penduduk umum mempunyai sekurangnya satu keterampilan Internet. Dalam tahun 2007 angka itu telah naik menjadi 84 persen. Untuk Inggris, angka tahun 2005 tidak tersedia tetapi angka tahun 2007 adalah 71 persen.¹⁰⁾ Dalam sebuah jajak pendapat online pada Agustus 2008, para pengguna Advisenow, sebuah sumber Inggris untuk informasi hukum, ditanya tentang di mana mereka akan mencari nasihat ketika mereka sedang bermasalah: 19 persen pergi kepada ibu mereka, 5 persen pergi lembaga penasihat setempat, 8 persen melaporkan bahwa mereka menunggu ilham ilahi dan 68 persen berkata mereka membuka Internet atau layanan bantuan melalui telepon.¹¹⁾

Tampak seolah-olah Internet dapat menjadi sebuah saluran yang cukup layak untuk memberikan saluran kepada pencari keadilan dengan masalah yang layak dibawa ke pengadilan sebagai informasi tentang cara memecahkan masalah-masalah hukum. Bab 4.3 meneliti beberapa contoh informasi dan saran tentang masalah-masalah hukum di Internet.

Rutinitas atau birokrasi?

Sebuah temuan yang patut dibahas adalah bahwa masalah-masalah di perusahaan-perusahaan atau organisasi-organisasi relatif lebih mudah dipecahkan dibanding masalah-masalah dengan orang per orang (Van Velthoven 2004 hlm. 153). Alasan yang diberikan adalah karena perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi memiliki prosedur-prosedur rutin untuk mengurus

masalah. Bersamaan dengan itu, ada temuan bahwa orang lebih memerlukan pendampingan dalam berurusan dengan lembaga-lembaga pemerintah karena lembaga-lembaga tersebut memiliki birokrasi dan cara-cara kerja yang sah menurut hukum (Van Velthoven 2004 hlm. 105). Kedua temuan ini terkesan saling bertentangan. Apa perbedaan antara rutinitas dan birokrasi? Apakah birokrasi adalah rutinitas yang buruk? Ini sebuah masalah yang harus terus kita ingat, karena ini kembali ke saat-saat kita bicara tentang prosedur-prosedur pengadilan. Mengembangkan rutinitas dibahas secara panjang lebar dalam bab-bab tentang perkara yang tertimbun. Dalam peristilahan manajemen informasi, rutinitas terkait dengan pertukaran informasi yang terstruktur sebagai lawan pertukaran informasi yang bebas. Dalam bab mendatang, ada sebuah diskusi tentang formulir-formulir online sebagai sebuah cara berkomunikasi dengan orang-orang yang berurusan dengan hukum. Kita akan membahas masalah ini dalam konteks itu lagi.

Pengalihan atau akses, pemberdayaan atau kemajuan pengadilan?

Debat ini berurusan dengan sasaran kebijakan hukum yang telah berjalan selama beberapa waktu. Kita membahas mana yang lebih disukai atau mana yang harus didahulukan, pengalihan (diversion), akses, pemberdayaan, atau memajukan pengadilan. Pilihan-pilihan di sini adalah:

- ~ Meningkatkan akses ke forum-forum legal untuk penyelesaian perselisihan
- ~ Mencegah timbulnya masalah dan perselisihan
- ~ Melengkapi sebanyak mungkin anggota masyarakat dengan kemampuan memecahkan masalah sewaktu masalah itu muncul tanpa harus mengandalkan tindakan hukum
- ~ Mengalihkan perkara-perkara menjauh dari pengadilan ke forum-forum pemecahan perselisihan pribadi.

Menurut Genn, ini bukan jawaban untuk mengatakan bahwa pengalihan dan akses harus menjadi tujuan ganda kebijakan, karena secara logika keduanya saling bertentangan.

Berdasarkan kekuatan data empiris Genn sendiri dan data empiris Delta, saya ingin menyampaikan beberapa pola pikir yang mungkin sebagai jalan keluar dari yang tampak sebagai dilema ini.

Pola pikir pertama didasarkan pada tingkat kepuasan lebih tinggi yang dilaporkan orang ketika masalah-masalah mereka berhasil dipecahkan dan tingkat stres yang mereka alami dengan harus pergi ke pengadilan. Hasil-hasil perkara pengadilan sering tidak dapat ditentukan.¹²⁾ Akibatnya, orang selalu merasakan stres sampai tingkat tertentu ketika harus berurusan dengan pengadilan. Mengurangi stres itu dengan citra pengadilan yang lebih realistis dan positif tidak akan menghilangkan stres itu secara keseluruhan. Oleh sebab itu, memastikan agar sesedikit mungkin perkara masuk ke pengadilan lebih disukai, sebab itu mengurangi ketidakpastian dan meningkatkan kepuasan atau hasil yang diperoleh.

Pola pikir yang kedua didasarkan pada temuan bahwa penyelesaian untuk sebagian besar masalah bersifat khusus. Mungkinkah jalan keluar dari dilema itu juga bersifat khusus yaitu dengan memperkuat penelitian yang lebih cermat untuk pemecahan masalahnya? Sebagai contoh, ini akan berarti ada organisasi khusus yang sengaja membuat usaha dari penyediaan informasi khusus tersebut, maka saran dan pendampingan harus memperkuat peran mereka. Dalam survei *Paths to Justice* dan *Dispute Resolution Delta* ada dasar empiris untuk mendukung teori ini. Perkara-perkara yang terkait dengan barang dan jasa sebagian besar dipecahkan tanpa bantuan orang lain, diselesaikan di luar pengadilan menggunakan lembaga penyelesaian alternatif, tetapi ada yang tetap datang ke pengadilan. Merancang cara untuk membantu memecahkan masalah secara tidak formal dan mengalihkan mereka ke mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa lain masih dapat membuat lebih banyak perkara tidak usah datang ke pengadilan. Bahkan dalam perkara-perkara ketika keputusan pengadilan sebuah keharusan, misalnya perceraian, ada cara-cara memilah perselisihan sebelum perkara itu didaftarkan ke pengadilan.

Perbandingan antara England dan Wales dengan Negeri Belanda terkait hasil penyelesaian perselisihan (Tabel 18) menunjukkan hasil sebagai berikut: Negeri Belanda memiliki lebih sedikit perselisihan yang tak berhasil dipecahkan, lebih banyak perselisihan dipecahkan melalui kesepakatan berdamai sehingga jumlah penyelesaian melalui putusan pengadilan hanya separuh di England dan Wales. Kelihatan seolah-olah kemampuan masyarakat Belanda dalam memecahkan masalah yang layak dibawa ke pengadilan lebih besar daripada di England dan Wales. Terlepas dari warisan sistem peradilan seperti yang dijelaskan oleh Voltaire, banyak faktor mungkin ikut berpengaruh di Negeri Belanda untuk membuat kemampuan pemecahan masalah mereka lebih tinggi. Salah satu faktor yang mungkin adalah tingkat pendidikan dan karena itu tingkat kemampuan mengatasi masalah, ditambah kerangka hukum yang sudah ada. Angka buta huruf fungsional di sana hanya separuh di Inggris. Sebuah faktor lain yang mungkin adalah kecenderungan alami untuk menyelesaikan perbedaan dengan menurunkan tingkat kompleksitas melalui kebijakan-kebijakan dan rutin-rutin.

Statistik pengguna dari MCOL dan beban perkara kompensasi karyawan di Bab 2.3 tidak menunjukkan bahwa perubahan-perubahan dalam prosedur memudahkan akses dengan sendirinya sehingga beban perkara lebih tinggi. Perubahan-perubahan yang teramati dalam beban perkara dalam kedua kasus terjadi karena kekuatan pasar.

Semua ini tidak boleh menghentikan upaya kita untuk membuat pergi ke pengadilan ketika itu perlu tidak terlalu menegangkan. Informasi dapat membantu orang mengurangi stres selain meningkatkan peluang mereka untuk mendapatkan keadilan. Bab berikut, tentang pengadilan dan bagaimana mereka berkomunikasi dengan pengguna-pengguna perorangan, akan mengangkat temuan ini sekali lagi.

Kebutuhan informasi untuk memecahkan masalah pencari keadilan

Tujuan lain bab ini adalah mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan informasi dan pengetahuan yang terkait dengan akses. Menggunakan cara orang mengatasi masalah-masalah para pencari keadilan sebagai acuan, kita dapat menunjukkannya secara tepat. Bukti mengatakan kepada kita bahwa masalah-masalah hukum yang paling sering terjadi adalah masalah-masalah yang terkait dengan barang-barang dan jasa. Orang akan memecahkan masalah-masalah hukum yang sederhana dengan cara yang mudah. Masalah-masalah itu sebagian besar terpecahkan dengan memuaskan melalui self-help, atau dengan bantuan saran dari organisasi khusus. Ketika masalah makin penting dan makin kompleks, orang akan mencari bantuan dari orang yang lebih ahli. Yang paling sulit dipecahkan adalah masalah-masalah yang melibatkan suatu hubungan. Tiap masalah yang dibahas dalam subbab ini mungkin mengantarkan ke suatu prosedur pengadilan. Kendati demikian, masalah-masalah yang paling sulit dipecahkan juga masalah-masalah yang paling sering dibawa ke pengadilan.

Ketika orang berusaha mencari informasi, yang paling dahulu mereka cari adalah informasi tentang bagaimana memecahkan suatu masalah. Warga Negara Belanda terutama mendapatkan informasi mereka dari organisasi-organisasi khusus, dan dari lembaga-lembaga bantuan hukum di urutan kedua. Di England dan Wales, pengacara swasta adalah tempat pertama yang dihubungi, berikutnya adalah Citizens' Advice Bureaux. Di kedua negara, kepolisian merupakan sumber informasi yang signifikan untuk masalah-masalah yang dapat dibawa ke pengadilan. Ini terutama menonjol karena masalah-masalah yang diteliti bukan masalah-masalah peradilan pidana.

Ketika orang memerlukan informasi hukum, mereka terutama memerlukan informasi yang mudah dipahami tentang aturan-aturan dan regulasi-regulasi. Berikutnya, mereka mencari informasi tentang cara-cara menyelesaikan dan menangani perselisihan begitu masalah itu muncul. Informasi tentang prosedur pengadilan

adalah sebuah kategori terpisah yang menjadi relevan hanya ketika orang perlu berperkara ke pengadilan.

Untuk membawa perkara mereka ke pengadilan, orang memerlukan informasi tentang bagaimana memecahkan masalah, bagaimana hak-hak dan kewajiban mereka, dan bagaimana mengajukan perkara itu ke pengadilan. Masalah-masalah layak dibawa ke pengadilan biasanya sampai ke pengadilan karena sulit dipecahkan sendiri oleh pihak-pihak yang berperkara. Masalah-masalah itu juga tergolong serius. Banyak di antaranya melibatkan hubungan-hubungan jangka panjang: keluarga, pekerjaan, tetangga. Oleh sebab itu, orang akan cenderung mencari nasihat atau saran. Ada di antara mereka yang mungkin memerlukan pendampingan. Kebanyakan orang mencari dan menerima saran sebelum mereka ke pengadilan.

Bab berikutnya membahas akses ke keadilan berfokus pada peran pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman dalam menyediakan informasi untuk mendukung akses ke keadilan. Bab ini akan membahas cara-cara yang memungkinkan teknologi informasi, khususnya Internet, mendukung pengadilan dalam menjalankan peran ini. Kompetensi orang dan kepercayaan mereka kepada pengadilan merupakan masalah penting yang harus terus diingat.

Bab 4.3 Akses ke Pengadilan

Bab ini membahas bagaimana teknologi informasi dapat mendukung peran pengadilan dalam menyediakan akses ke keadilan. Sesudah membahas informasi apa yang diperlukan ketika pencari keadilan mengalami masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan dalam bab yang lalu, sekarang kita melihat ke implikasi-implikasi temuan itu terhadap pengadilan-pengadilan.

Beberapa kesimpulan dari bab terdahulu berhubungan dengan peran pengadilan dalam memecahkan masalah-masalah pencari keadilan:

- ~ Masalah paling kompleks di antara yang layak dibawa ke pengadilan adalah yang paling sulit dipecahkan.
- ~ Pada masalah yang paling kompleks, orang paling memerlukan bantuan (informasi, nasihat, pendampingan, ADR).
- ~ Masalah-masalah ini juga yang paling mungkin menjadi perkara pengadilan.
- ~ Pergi ke pengadilan mendatangkan stres.
- ~ Orang cenderung mengasosiasikan pengadilan dengan peradilan pidana.

Lebih spesifik, bab ini membahas yang dapat dikerjakan oleh pengadilan dengan teknologi informasi untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi pendatang baru atau orang yang hanya satu kali berurusan dengan pengadilan ketika urusannya adalah memecahkan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan. Guna menjawab pertanyaan itu, bab ini menganalisis:

- ~ Perkara-perkara yang biasa dihadapi yang hanya satu kali ke pengadilan;
- ~ Kebutuhan informasi mereka yang terkait;
- ~ Bagaimana teknologi informasi dapat membantu mereka memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu.

Informasi yang dibutuhkan terutama adalah informasi per-orangan, terkait dengan masalah yang diperkarakan. Bagaimanapun, ada pula kebutuhan informasi yang lebih umum atau kolektif. Informasi itu berhubungan dengan fungsi hukum sebagai latar belakang tentang hukum yang ada dalam imajinasi banyak orang tentang pengadilan. Kebutuhan yang berhubungan dengan fungsi hukum sebagai latar belakang dibicarakan terlebih dahulu, dalam subbab tentang mengusahakan perkara tidak usah ke pengadilan. Kebutuhan informasi spesifik yang berhubungan dengan imajinasi orang tentang pengadilan, dan bagaimana hal itu berpengaruh terhadap pemecahan masalah-masalah para pencari keadilan dibahas dalam sebuah subbab khusus.

Perkara-perkara mana diajukan ke pengadilan?

Subbab ini menganalisis perkara-perkara mana diajukan ke pengadilan oleh orang yang hanya satu kali berurusan dengan pengadilan (*one-shotter*). Untuk itu, kita mula-mula kembali ke kerangka pemikiran Galanter tentang konfigurasi-konfigurasi pihak berperkara dalam proses peradilan antara *one-shotter* dan repeat players, yaitu orang yang berurusan dengan banyak prosedur serupa sepanjang waktu dan berulang-ulang.

Galanter telah membangun sebuah model dalam bentuk sebuah matriks yang menunjukkan konfigurasi-konfigurasi litigasi dari pencari keadilan yang terdiri atas *repeat players* dan *one-shotter*. Selanjutnya, kita memadukan konfigurasi ini ke dalam matriks dari bab tentang proses perkara.

Gambar 5 memperlihatkan jenis-jenis perkara yang mungkin dibawa ke pengadilan, berdasarkan jenis penggugat dan tergugat. Galanter berteori tentang konfigurasi itu:

Kelompok I: *One-shotter* versus *One-shotter*: Kebanyakan perkara dalam kelompok ini adalah perkara keluarga.

Kelompok II: *Repeat player* versus *One-shotter*: *Repeat player* menggunakan pengadilan untuk proses rutin gugatan terhadap *one-shotter*. Sebagian besar proses peradilan berada dalam kuadran ini. Proses peradilan dapat dicirikan sebagai rutin yang menangani dan menyelesaikan sebuah perkara. Bahkan, makin besar jumlah perkara yang diselesaikan, penyelesaian itu dibentuk oleh hasil-hasil proses peradilan yang dimungkinkan.

Kelompok III: *One-shotter* versus *Repeat player*: Perkara-perkara seperti ini hanya kadang-kadang datang ke pengadilan kecuali untuk perkara kecelakaan pribadi. Dalam sebuah gugatan kecelakaan kendaraan bermotor, litigasi sering dilakukan dan penyelesaiannya melalui pengadilan dapat dilaksanakan.

Kelompok IV: *Repeat player* versus *Repeat player*: Perkara-perkara antara pemain berulang lawan sesama pemain berulang umumnya tidak sampai dibawa ke pengadilan. *Repeat player* akan berusaha mempertahankan hubungan yang sama-sama menguntungkan.

Untuk penyelesaian perselisihan apa pun, mereka akan mengandalkan lembaga arbitrase atau pihak ketiga lain yang tidak begitu formal. Akhirnya, pemerintah jelas tergolong *repeat player* atau pemain berulang (Galanter 1974 hlm. 14-15).

Gambar 5
Matriks Taksonomi Proses Peradilan berdasarkan
Konfigurasi Strategis Pihak-pihak Berperkara

Defendant/ claimant	One-shotter	Repeat player
One-shotter	I OS vs. OS Parent vs parent (custody) Spouse v. spouse (divorce) Family v. family member (insanity commitment) Family v. family (inheritance) Neighbor v. neighbor Partner v. partner	II RP vs. OS Prosecutor v. accused Financeco. v. debtor Landlord v. tenant I.R.S. v. taxpayer Condemnor v. property owner
Repeat player	III OS vs. RP Welfare client v. agency Auto dealer v. manufacturer Injury victim v. insurance company Tenant v. landlord Bankrupt consumer v. creditors Defamed v. publisher	IV RP vs. RP Union v. company Movie distributor v. censorship board Developer v. suburban municipality Purchaser v. supplier Regulatory agency v. firms of regulated industry

Untuk mengambil kesimpulan dari bab-bab tentang proses atau penanganan perkara dalam kelompok-kelompok perkara yang berbeda-beda, sekali lagi dalam konteks akses ke keadilan, kita kembali ke matriks perkara yang dikembangkan dalam bab penanganan perkara. Gambar 6 menerjemahkan konfigurasi pihak-pihak berperkara menurut Galanter ke matriks perkara dari bab-bab tentang penanganan perkara.

Gambar 6 memperlihatkan konfigurasi pihak-pihak berperkara yang paling umum dalam matriks proses perkara.

Matriks itu menggolongkan perkara-perkara berdasarkan tingkat hasil yang tidak terduga, dan tingkat kerja sama di antara pihak-pihak yang berpengaruh terhadap hasil. Perkara-perkara win-win mengantar diri sendiri ke bentuk-bentuk penyelesaian, sedangkan perkara-perkara zero-sum biasanya harus berakhir di pengadilan.

Gambar 6
Matrix of Party Configurations

		zero -sum	
	1 title Claimants repeat players	4 judgment Claimants repeat players Defendants repeat players or one-shotters	unpredictable outcome
predictable outcome	2 notarial Claimants + defendants one-shotters	3 settlement Any configuration	
		win-win	

Source: Chapter 3.2.

Pada umumnya, para penggugat adalah para pemain berulang. Mereka mempunyai sebuah cara rutin untuk menangani gugatan, dan mengajukan perkara ke pengadilan adalah bagian dari cara rutin itu. Sebagian besar *one-shooter* dalam kelompok ini akan berpeluang menjadi responden yang memilih untuk tidak melawan gugatan. Mereka mungkin dibantu dengan informasi tentang bagaimana mereka dapat menyelesaikan masalah sedemikian sehingga perkara mereka tidak usah dibawa ke pengadilan. *One-shooter* yang mungkin mempunyai pertahanan akan terbantu dengan informasi tentang bagaimana mempertahankan diri atau mencari bantuan untuk itu.

Kalau mereka memutuskan mendaftarkan perlawanan, perkara pindah ke kelompok keputusan (*judgment*) atau, apabila didamaikan, masuk ke kelompok pendamaian. Statistik-statistik awal untuk *Money Claim On-Line* menunjukkan sebuah kenaikan cepat di organisasi-organisasi perorangan yang mendaftarkan gugatan sesudah MCOL pertama kali beredar pada awal 2003 (MCOL 2004). Ini bisa berarti ada permintaan laten dalam kelompok *one-shotter* yang berpeluang menjadi penggugat.

Kelompok notarial terdiri atas yang oleh Galanter disebut penggugat semu (*pseudo-litigation*). Tidak ada perselisihan yang serius di antara pihak-pihak yang berperkara. Kelompok ini terutama terdiri atas perkara-perkara keluarga dan hubungan kerja antara sesama *one-shotter*, orang-orang yang memiliki usaha kecil. Acara di pengadilan bukan sesuatu yang rutin. Pihak-pihak yang berperkara datang ke pengadilan karena undang-undang mempersyaratkan putusan yudisial.¹³) Dalam perkara keluarga, baik penggugat maupun tergugat mungkin sekali sama-sama *one-shotter*: pasangan yang meminta perceraian karena mereka sepakat untuk mengakhiri perkawinan mereka, anggota keluarga yang meminta pernyataan resmi untuk menjalankan hak sebagai orang tua, pernyataan resmi untuk prosedur medis darurat, pernyataan resmi tentang ketidakwarasan. Beberapa perkara mungkin mengharuskan kehadiran seorang perwakilan atau kuasa hukum.

Perkara-perkara yang melibatkan hubungan bisa sulit dipecahkan. Kalau ada perselisihan yang nyata antara pihak-pihak yang berperkara, perkara itu pindah ke kanan dalam matriks, ke kelompok pendamaian jika perkara itu diselesaikan selama masa berlaku prosedur pengadilan, dan ke kelompok pertimbangan (*judgment*) kalau itu berakhir dengan sebuah putusan hakim sesudah melalui prosedur perdebatan.

Perkara-perkara di kelompok pendamaian dapat memiliki konfigurasi pihak mana pun. Mereka mungkin datang ke pengadilan karena perundingan-perundingan antara pihak-pihak yang berperkara gagal karena suatu persyaratan legal, atau karena sesuatu lain yang tidak dapat dipenuhi oleh salah satu pihak.

Boleh jadi mereka memerlukan bantuan dalam hal persyaratan legal, baru kemudian dapat didamaikan. Bantuan pengadilan dalam upaya pendamaian barangkali paling diperlukan dalam konfigurasi-konfigurasi pihak yang tidak seimbang. Ini akan mencegah masalah-masalah ini berkembang menjadi perkara-perkara kelompok 4.

Konfigurasi-konfigurasi pihak di kelompok pertimbangan serupa dengan konfigurasi di kelompok sertifikat, tetapi di sini ada pihak yang digugat. Konfigurasi yang paling sering terjadi adalah ketika pemain berulang bertindak sebagai penggugat atau inisiator, dan seorang *one-shooter* sebagai tergugat atau responden. Oleh sebab itu kebutuhan informasi dalam kelompok ini akan beragam. *One-shooter* cenderung membutuhkan bantuan tentang bagaimana mengajukan perkara ke pengadilan serta tentang aturan-aturan dan regulasi-regulasi yang terkait dengan perselisihan mereka.

Informasi yang diperlukan untuk prosedur perkara

Berikutnya, kita membahas kebutuhan-kebutuhan informasi para *one-shooter* di kelompok-kelompok yang berbeda-beda. Apa yang kita ketahui tentang kebutuhan informasi mereka, dan bagaimana pengadilan dapat membantu mereka:

- ~ Didamaikan dan tidak usah sampai ke pengadilan;
- ~ Mengajukan perkara mereka ke pengadilan dalam keadaan siap supaya perkara mereka dapat dipecahkan dengan cara sebaik mungkin.

Mengusahakan tidak usah ke pengadilan

Subbab ini membahas kebutuhan-kebutuhan informasi yang berhubungan dengan penyelesaian perkara-perkara tanpa harus ke pengadilan. Proses pemecahan masalah dapat digambarkan sebagai sebuah kontinum: Pertama self-help, kemudian panduan untuk pemecahan masalah, dengan atau tanpa pendampingan, untuk penyelesaian yang perlu disahkan oleh pengadilan atau tidak. Sebagian kecil masalah pencari keadilan akan datang ke pengadilan. Mereka datang ke pengadilan karena tanpa itu masalah tidak dapat dipecahkan dan situasinya cukup serius sehingga perlu campur tangan pengadilan.

Bagaimanapun, ada masalah yang datang ke pengadilan bahkan walaupun masalah itu dapat dipecahkan tanpa pengadilan, sebab putusan pengadilan dijadikan sebuah persyaratan legal.

Dalam bab terakhir, kita belajar tentang yang berikut:

- ~ Untuk jenis masalah para pencari keadilan yang ada aturan hukumnya untuk diajukan ke pengadilan, orang selalu memerlukan saran.
- ~ Untuk masalah-masalah itu, mereka biasanya mencari dan mendapatkan informasi.
- ~ Mereka memerlukan informasi tentang bagaimana memecahkan masalah, tentang hak dan kewajiban, tentang mengajukan perkara ke pengadilan.
- ~ Untuk menemukan informasi tentang pemecahan masalah, mereka terutama pergi ke organisasi-organisasi khusus di Negeri Belanda, dan ke organisasi-organisasi bantuan hukum di Inggris.

Jika panduan tentang yurisprudensi dan kebijakan-kebijakan pengadilan harus berperan dalam memecahkan masalah, informasi tentang kebijakan-kebijakan perlu disediakan bagi organisasi-organisasi selain bagi para pencari informasi perorangan. Dalam praktik, organisasi-organisasi khusus, seperti perhimpunan konsumen atau perhimpunan pemilik rumah membangun basis pengetahuan mereka sendiri. Sumber-sumber informasi itu kadangkadangkang disediakan dalam publikasi-publikasi mereka dan dalam situs-situs web mereka. Bergantung kepada model bisnis situs-situs web organisasi itu, informasi mungkin tersedia bagi masyarakat umum entah sebagian atau keseluruhan. Pada dewasa ini, ada contoh-contoh organisasi khusus yang memberikan bantuan atas kerusakan-kerusakan yang diderita oleh sebagian besar *one-shooter* ketika berurusan dengan perkara-perkara khusus, produk-produk investasi yang berisiko atau kecelakaan, di sebuah situs web.

Orang mungkin juga memerlukan pendampingan dalam memecahkan masalah mereka. Bantuan itu bisa merentang dari menghubungi pihak lain, membantu dengan usulan tentang penyelesaian, sampai membentuk ADR.

Ada potensi untuk menyelesaikan cukup banyak perkara yang datang ke pengadilan. *One-shotter* cenderung kurang pengalaman dalam memecahkan perselisihan. Dalam bab tentang proses perkara pengadilan, kita menyimpulkan bahwa kerja sama antara pihak-pihak yang berperkara dapat membuahkan hasil win-win. *One-shotter* mungkin memerlukan bantuan dalam menyelesaikan perbedaan pendapat mereka sehingga mereka dapat membawa usulan tentang penyelesaian ke pengadilan. Contoh tentang pengakhiran perjanjian kerja di kelompok notarial menggambarkan bagaimana cara itu bisa berhasil. Dalam praktik pengadilan Belanda tentang pemutusan hubungan kerja, umumnya pemberi kerja yang menginisiasi prosedur terminasi dengan mendaftarkan perkara lengkap dengan kesepakatan yang telah dibuat sebelumnya oleh kedua pihak yang berperkara. Permohonan ini merupakan sebagian besar perkara notarial yang masuk ke pengadilan lokal (Van Velthoven 2005 hlm. 22).¹⁴⁾ Sekitar separuh dari pemberi kerja yang menginisiasi prosedur itu adalah perorangan; separuh lainnya adalah badan-badan hukum (Van Velthoven 2005 hlm. 29). Kami tidak tahu berapa persen di antara badan-badan hukum itu yang dapat digolongkan sebagai *one-shotter*. Kebijakan yang dikembangkan oleh pengadilan lokal adalah informasi publik; kebijakan itu diketahui oleh serikat pekerja; selain tersedia di situs-situs web banyak organisasi yang mengkhususkan diri dalam menyediakan informasi dan dukungan entah bagi pemberi kerja atau para pekerja. Dalam kelompok win-win ini, contoh tadi menggambarkan bagaimana informasi tentang norma-norma yang diterapkan oleh pengadilan dapat membantu pihak-pihak yang berperkara.

Diskusi tentang perkara-perkara kelompok notarial ini menyajikan sebuah gambar panorama tentang penyelesaian masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan dalam fase-fase perkembangan yang berbeda-beda, dibantu dengan yurisprudensi dan kebijakan-kebijakan pengadilan. Informasi macam ini disesuaikan dengan yang oleh Richard Susskind disebut *the golden legal nuggets*: hal-hal yang sederhana dan langsung ke tujuan, bukan analisis legal rinci (Susskind hlm. xlviii).

Landasan mereka mungkin tidak lebih dari kecenderungan-kecenderungan dalam putusan oleh pengadilan-pengadilan tingkat pertama, tetapi juga membentuk *case law* atau yurisprudensi. Dalam perkara dengan masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan tetapi tanpa *legal golden nuggets*, mendorong informasi tentang kecenderungan-kecenderungan umum adalah sebuah opsi, mungkin dengan dukungan teknologi.

Sebagian informasi untuk mendukung penyelesaian masalah di luar pengadilan dapat disajikan dalam wujud kebijakan-kebijakan, yang pada gilirannya dapat dimasukkan ke dalam sistem pendukung putusan pengadilan. Sistem-sistem pendukung putusan pengadilan memudahkan para hakim dan pengadilan membuat putusan-putusan. Van den Hoogen, merujuk ke persyaratan tentang administrasi peradilan yang terbuka dan transparan di Konvensi HAM Eropa, mendukung pembuatan sistem-sistem pendukung putusan yang terbuka bagi umum (Van den Hoogen hlm. 105). Kalau informasi itu terbuka untuk umum, informasi itu juga dapat memandu solusi-solusi di luar pengadilan. Bagaimanapun, membuat sistem-sistem pendukung putusan peradilan terbuka untuk umum mungkin juga mengubah sifat mereka. Informasi itu mungkin akan dipandang sebagai norma atau standar (Oskamp 2008). Kultur hukum dan pemecahan masalah mungkin lebih terarah ke penyelesaian perselisihan tidak formal di beberapa negara dibanding di negara-negara lain. Ini indikasi yang mungkin membuat di Negeri Belanda, 7 persen perselisihan yang layak dibawa ke pengadilan berakhir dengan putusan resmi; angka yang sama untuk England dan Wales lebih dari 14 persen. Perbedaan seperti itu mungkin menunjukkan tingkat penerimaan terhadap jenis layanan informasi yang dibahas dalam bab ini.

Mengajukan perkara ke pengadilan

Subbab ini akan membahas cara-cara ketika teknologi informasi dapat membantu para *one-shotter* yang perlu mengajukan perkara mereka ke pengadilan. Ada sejumlah alasan mengapa pertanyaan ini relevan.

Yang *pertama* adalah bahwa informasi yang benar dan memadai dapat meningkatkan posisi prosedural para pengguna pengadilan, yang karena itu memberi para *one-shotter* peluang lebih baik untuk mendapatkan hasil yang adil dan tidak berpihak untuk perkara mereka.

Kedua, organisasi pemerintah yang modern dapat diharapkan memberi informasi kepada publik dengan jelas tentang prosedur-prosedurnya. Itu berlaku pula untuk pengadilan.

Alasan *ketiga* memerlukan penjelasan sedikit lebih banyak. Dari hasil-hasil *survei Delta* dan *Paths to Justice*, kita tahu bahwa sejauh itu, hampir tidak ada *one-shotter* yang datang ke pengadilan tanpa terlebih dahulu menerima saran dan/atau pendampingan. Informasi itu hampir tidak pernah datang sendiri. Bersamaan dengan itu, kewajiban diwakili oleh seorang pengacara lambat laun dikurangi, setidaknya dalam sistem Belanda. Besar nilai uang yang menjadi syarat agar sebuah gugatan dapat diajukan ke pengadilan lokal telah dinaikkan beberapa kali dalam sepuluh tahun terakhir (Eshuis 1999 hlm. 9). Angka yang sekarang terpasang adalah 5000 euro. Lebih dari 74% di antara semua perkara perdata diselesaikan di pengadilan-pengadilan lokal selama tahun 2007. Ada rencana untuk menaikkan angka itu menjadi 25.000 euro pada 2011. Akibatnya, makin banyak pihak-pihak yang berperkara datang ke pengadilan, entah tanpa pendampingan atau dengan pendampingan oleh seseorang yang bukan pengacara.¹⁵⁾ Dalam bidang-bidang lain, kami melihat disintermediasi: hilangnya prosedur mediasi atau dilewatnya prosedur mediasi dengan komunikasi melalui Internet. Yang paling mengejutkan adalah *online banking* dan *travel business*: alih-alih secara fisik pergi ke bank untuk transaksi, banyak orang sekarang mengelola keuangan mereka secara *online*. Mereka juga memesan penerbangan, kamar hotel dan tiket teater sendiri, tidak melewati agen perjalanan. Tidak mustahil pengguna-pengguna pengadilan akan makin mengharapkan tingkat pelayanan seperti itu pula.

Oleh sebab itu, tiba saatnya dan ada gunanya mencari tahu bagaimana perkembangan-perkembangan dan harapan-harapan ini

dapat diwujudkan. Ada beberapa indikasi tentang bagaimana sebagian pengguna pengadilan di Negeri Belanda mengalami layanan informasi seperti sekarang dari pengadilan. Pada 2007, sebuah kajian yang dibiayai oleh Dewan untuk Badan Kehakiman Negeri Belanda mengevaluasi layanan-layanan komunikasi yang sudah ada dan meringkaskan perbaikan layanan-layanan informasi bagi para pengguna pengadilan (Mein 2008). Kajian itu, antara lain, membahas:

- ~ Sampai sejauh mana para pengguna pengadilan disediakan informasi tentang kegiatan dan proses segala sesuatu di pengadilan?
- ~ Bagaimana mereka menilai informasi yang didapatkan, dan bagaimana harapan-harapan mereka ketika diperbandingkan dengan situasi aktual?

Kajian itu mewawancarai kira-kira 250 pengguna pengadilan sebelum dan/atau sesudah perkara mereka digelar. Wawancara itu tersebar seluas mungkin ke semua sektor: pidana, administratif, pengadilan lokal, dan perdata (anak di bawah umur dan pembagian lahan). Lima pengguna pengadilan diwawancarai lebih mendalam. Tim juga menganalisis bahan-bahan informasi serta korespondensi. Mereka juga mewawancarai para penyedia bantuan hukum. Sampel pengguna kecil sekali, sehingga temuan-temuan hanya bersifat indikasi. Temuan-temuan itu menunjukkan bahwa layanan informasi bagi para pengguna pengadilan di Negeri Belanda tidak begitu efektif.

Kebanyakan pengguna tidak aktif mencari dan menemukan informasi dalam persiapan sebelum perkara mereka disidangkan. Ada permintaan laten atas informasi tentang prosedur, tetapi para pengguna tidak mampu mengartikulasikan permintaan mereka untuk mendapatkan bantuan hukum serta pendampingan. Oleh sebab itu, mereka tidak dapat mencari dan menemukan informasi untuk menyiapkan perkara mereka. Apabila pengguna sungguh mencari informasi secara aktif, sumber yang paling lazim bagi mereka adalah pengacara. Itu menjadikan layanan informasi sebuah proses terbilang acak.

Para pengguna bersikap pasif, antara lain karena rasa bersalah dan malu. Para pengguna ingin diberi informasi yang jelas secara tertulis dari pengadilan. Mereka tidak tertarik kepada media modern.

Pada umumnya, orang relatif puas dengan pengalaman pengadilan mereka. Evaluasi positif ini terutama terjadi karena sikap yang mereka lihat dari hakim di pengadilan.

Informasi yang disediakan oleh pengadilan dalam surat-surat edaran dan selebaran-selebaran berfokus pada pengirim informasi dan kebutuhan-kebutuhan si pengirim. Kebenaran hukum dan fungsi prosedural juga menjadi kriteria utama. Informasi tidak diarahkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan; informasi itu tidak memasukkan si penerima ke dalam hitungan.

Para pengguna juga mendapatkan informasi mereka dari sumber-sumber lain: pengacara, biro hukum, lembaga juru sita, kejaksaan. Lembaga juru sita, penyedia bantuan hukum, panitera dan penerima tamu pengadilan, semua memberi informasi. Informasi ini selain tidak bersesuaian juga tidak terkoordinasi.

Kajian itu menyimpulkan perlunya "perubahan paradigmatik". Ada beberapa usulan yang dikeluarkan. Gaya layanan informasi perlu ditinjau kembali. Kita memerlukan layanan informasi yang lebih proaktif, berorientasi permintaan dan beragam. Kajian ini juga mencakup pertimbangan ulang terhadap implikasi-implikasi aturan bahwa pengadilan tidak memberikan nasihat hukum. Sayangnya kajian itu tidak memberikan usulan yang lebih rinci tentang aturan ini. Saya merasa aturan itu sendiri tidak harus ditinjau kembali, tetapi implikasi-implikasinya yang perlu dicermati lagi. Implikasi aturan itu sekarang ditafsirkan, setidaknya oleh pengadilan distrik, untuk diartikan bahwa orang yang memiliki pertanyaan, sesuai aturan, dirujuk ke pengacara. Staf pengadilan lokal, yang lebih terbiasa berurusan dengan pihak-pihak yang mewakili diri sendiri, cenderung lebih santai dalam urusan membantu. Kajian itu juga mengusulkan pembuatan sebuah situs web khusus untuk memberi informasi kepada para pengguna pengadilan tentang datang ke pengadilan.

Mereka mengusulkan harus ada sebuah situs web baru yang khusus untuk informasi praktis bagi para pengguna pengadilan berdasarkan jenis prosedur (yang paling sering terjadi). Bahasa yang digunakan harus sederhana; situs harus mudah diakses. Sebuah proyek sedang berjalan untuk menerapkan usulan-usulan tersebut dalam sebuah situs web baru.

Saya ingin menyampaikan bahwa paradigma dalam hal ini memerlukan beberapa fitur baru lagi:

- ~ Informasi multi-channel: Dalam surat yang mengundang pihak-pihak berperkara ke pengadilan, harus ada sekurangnya sebuah rujukan ke informasi di situs web.
- ~ Koordinasi informasi dengan sumber-sumber lain.
- ~ Akses ke pengadilan yang terpadu dan sederhana.

Subbab mendatang akan menggali beberapa fitur perubahan yang akan diperlukan, dengan mempelajari pengalaman dari Amerika Serikat dan Inggris dengan teknologi informasi yang telah menjadi alat untuk pengadilan dalam waktu yang lebih lama. Subbab ini akan terlebih dahulu menggali pengalaman-pengalaman dengan bentuk-bentuk teknologi informasi yang lebih maju untuk akses ke pengadilan.

Akses online ke pengadilan: Pengalaman-pengalaman pertama

Subbab ini mencermati fungsi TI untuk menyediakan akses online ke pengadilan. Pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat telah bereksperimen dengan teknologi Internet untuk membantu para penggugat yang mewakili diri sendiri dalam mengarungi jalan mereka ke dan selama di pengadilan. Proyek-proyek rintisannya, yang dipresentasikan secara teratur dalam acara setengah tahunan *Court Technology Conference of the National Center for State Courts* di Amerika Serikat, merupakan tanggapan terhadap yang disebut krisis akses ke keadilan: sadar bahwa banyak orang, khususnya kaum berpendapatan rendah, yang tidak mendapatkan bantuan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum mereka (Hough 2007). Filosofi di balik proyek rintisan akses ke keadilan ini adalah bahwa pengadilan, sebagai sebuah lembaga peradilan, harus mengeluarkan putusan-putusan tidak dibuat atas dasar

pengetahuan seadanya atau pengetahuan yang kurang, bahwa putusan-putusan diambil karena penggugat mengerti bagaimana cara menyesuaikan diri dengan aturan, dan bahwa orang mempunyai hak untuk membela diri di pengadilan. Teknologi informasi dapat menyediakan fungsi-fungsi berbeda-beda untuk meraih sasaran-sasaran ini.

Sebagaimana dirangkum dalam Bab 2.1, komunikasi eksternal pengadilan terjadi dengan pihak-pihak yang berbeda-beda:

- ~ Bukan pengguna dan para pengguna.
- ~ Para pengacara dan profesional pengguna tetap pengadilan.
- ~ Pengguna pengadilan bukan profesional.

Dilihat dari tingkat interaksi, pendekatan di bawah mengikuti model empat tahap untuk menandai kemajuan proyek-proyek e-government di Uni Eropa (EU Benchmarking hlm. 16):

Tahap 1: Informasi online tentang layanan masyarakat.

Tahap 2: Komunikasi/interaksi: Pengunduhan formulir-formulir.

Tahap 3: Komunikasi/interaksi dua arah: Penanganan formulir-formulir (termasuk otentikasi).

Tahap 4: Transaksi: Penanganan perkara, putusan dan penyelesaian (pembayaran).

Di bawah adalah sebuah analisis tentang cara-cara ketika fungsi-fungsi telah dimobilisasi untuk menyediakan akses ke keadilan. Contoh-contoh mencakup dari layanan informasi satu arah sampai bentuk-bentuk komunikasi yang lebih interaktif:

- ~ Situs-situs web dan informasi;
- ~ Himpunan formulir dan dokumen;
- ~ Konferensi video;
- ~ Pendaftaran yang ramah bagi pengguna;
- ~ Sistem-sistem manajemen perkara;
- ~ Model-model pembicaraan;
- ~ Akses ke catatan dan rekaman.

Sebagian fungsi ini masih eksperimental. Kita akan membahasnya di subbab terakhir. Subbab berikut membahas dan menganalisis fungsi untuk penyediaan informasi. Ini merupakan kegiatan dengan banyak sekali pengalaman yang tersedia untuk semua fungsi yang dibahas di sini.

Menyediakan Informasi

Subbab ini membahas pengalaman dalam penyediaan informasi di Internet. Mula-mula kita mengurutkan beberapa persyaratan untuk jenis layanan informasi ini. Berikutnya, kita membandingkan beberapa situs web yang menyediakan informasi tentang perceraian. Informasi itu dianalisis soal kemudahan dibaca dan keefektifannya di web. Subbab ditutup dengan beberapa kesimpulan untuk layanan informasi pengadilan.

Menyediakan informasi umumnya dipandang sebagai sebuah kegiatan satu arah. Informasi ”disuguhkan” kepada penerima. Ini tidak berarti penerima informasi tidak relevan. Agar informasi efektif, informasi harus memenuhi empat syarat utama:

- ~ Penerima dapat memahaminya;
- ~ Penerima dapat berbuat sesuatu atas informasi itu dan menjadi tahu tentang yang harus diperbuat berikutnya;
- ~ Penerima merasa percaya bahwa langkah-langkah yang ia ambil akan mendapatkan hasil yang ia harapkan;
- ~ Tentu saja, informasi harus benar. Kriteria ini tidak dibahas lebih lanjut dalam konteks ini.

Masalah umum dengan komunikasi profesional adalah bahwa komunikasi itu mengandaikan pemahaman seorang profesional atau setingkat pascasarjana. Informasi bagi anggota masyarakat umum perlu disasarkan secara spesifik. Agar layanan informasi hukum di Internet efektif, syarat pertama mengandung arti bahwa orang-orang dengan pengetahuan terbatas tentang hukum atau bahkan memiliki pengetahuan umum terbatas harus mampu memahaminya. Syarat kedua adalah bahwa mereka mampu menindaklanjuti informasi itu.

Menguji sumber-sumber hukum di Internet

Untuk menguji beberapa implikasi persyaratan ini, sejumlah sumber di Internet telah diuji berdasarkan dua syarat itu. Uji pertama adalah untuk kemudahan dibaca.

Uji kedua memeriksa apakah informasi menunjukkan kepada pembaca langkah berikutnya yang harus diambil, dan apakah pembaca, seandainya langkah-langkah diikuti, dapat mengharapkan hasil yang diinginkan. Saya membandingkan informasi web tentang perceraian di Inggris dan di Negeri Belanda. Saya memilih perceraian karena ini jenis perkara pengadilan yang dalam matriks termasuk kelompok notarial. Untuk kelompok ini, layanan informasi untuk mendukung penyelesaian perselisihan sendiri diidentifikasi sebagai sebuah peluang untuk penggunaan TI guna meningkatkan kinerja pengadilan. Selain itu, pilihan ini merupakan tindak lanjut kajian tentang masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan di dua negara dalam bab terdahulu. Dari kajian-kajian itu, kita tahu bahwa perceraian, adalah masalah yang paling memungkinkan orang mencari nasihat. Agar dapat bercerai, mereka juga akan harus pergi ke pengadilan. Di Inggris, sebuah perceraian yang sederhana dapat diminta oleh pihak-pihak yang berperkaranya tanpa harus diwakili oleh seorang pengacara. Perceraian adalah sebuah perkara kompleks. Perkara ini meliputi prosedur-prosedur dan aturan-aturan, dan di sini ada unsur emosi yang kuat. Itu membuat penjelasan tentang situasi legal dan implikasi-implikasinya bukan sesuatu yang mudah. Situs-situs yang ditampilkan di bawah sudah diuji, mula-mula untuk kemudahan dibaca, dan selanjutnya untuk keefektifan. Detail tentang kedua uji tadi diuraikan di bawah.

Situs-situs yang diuji adalah situs-situs yang disurvei oleh Paths to Justice (Genn) dan Dispute Resolution Delta (Van Velthoven 2004), penerus mereka atau turunan mereka, dan situs-situs web resmi kementerian kehakiman, badan-badan peradilan, dan pengadilan-pengadilan. Cetakan layar halaman-halaman web dikumpulkan di Lampiran A. Situs-situs ini, yang ditampilkan di sini menurut abjad, diuji dalam bulan September 2008:

CAB: Citizens' Advice Bureaux, jaringan lembaga-lembaga pemberi nasihat Inggris. Untuk nasihat *online*, para pengunjung ke situs web CAB <http://www.citizensadvice.org.uk/cabdir.ihtml> dirujuk ke situs adviceguide.org. Sesampai di sana, lima klik,

melewati *family matters* (masalah-masalah keluarga) dan akhirnya ke halaman bertajuk *ending a relationship* (mengakhiri hubungan) yang membawa pengunjung ke: http://www.adviceguide.org.uk/index/family_parent/family/ending_a_marriage.htm#divorce

HMCS: Her Majesty's Court Service: lembaga nasional resmi Inggris yang membawahi pengadilan-pengadilan. Ada sebuah tautan di halaman depan (*home page*) situs ini untuk prosedur perkara perceraian. Halaman prosedur perkara perceraian menghadirkan enam pilihan. Saya telah memilih "I want a divorce – What do I do?" (leaflet D184): <http://www.hmcourts-service.gov.uk/courtfinder/forms/d184.pdf>

Advicenow: sebuah situs web kerja sama antara sejumlah penyedia saran di Inggris. Di halaman depan, ada sebuah tautan pencarian cepat untuk perceraian. Di situ ada daftar hasil pencarian untuk perceraian dari sumber-sumber berbeda: sebuah panduan untuk membantu upaya perpisahan, *survival toolkit*, dan halaman-halaman yang membahas mediasi serta konsiliasi. Sebuah klik pada informasi tentang perceraian akan mengantarkan ke sebuah halaman lain yang berisi hasil-hasil pencarian. Sebuah klik pada *survival toolkit*, yang menjanjikan informasi tentang proses perceraian, membawa kita ke sebuah halaman pendahuluan yang membahas perasaan pembaca dan menawarkan bantuan dalam proses. Sebuah klik lain mengantarkan pembaca ke halaman yang menerangkan cara kerja undang-undang perceraian: <http://advicenow.org.uk/advicenow-guides/family/divorce>.

Halaman itu membahas gambaran mental kebanyakan orang tentang perceraian dari media, selain kekhawatiran mereka ketika terlibat dengan pengadilan. Advicenow pernah menjadi pemenang untuk Plain English Web pada tahun 2006, untuk bahasa yang jelas, rancangan, dan pengorganisasian situs.

Juridisch loket (Legal kiosk) adalah situs web untuk jaringan penyedia layanan nasihat hukum. Ada sebuah tautan untuk masalah keluarga di halaman depan. Di halaman berikutnya, ada sebuah tautan ke apa pun yang Anda perlu tahu tentang perkawinan. <http://www.hetj1>

Minjus adalah situs web Kementerian Kehakiman Belanda. Di halaman depan ada sebuah tautan untuk ke tema keluarga. Di halaman keluarga, ada sebuah tautan untuk perceraian dan santunan. Di halaman perceraian, ada sebuah tautan ke "Anda ingin bercerai". Ini mengantarkan kita ke halaman pdf berisi sebuah leaflet. <http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/06BR2006G015-2006523-123436.pdf-2006523-123436.pdf>

Rechtspraak.nl adalah situs web (yang juga pemenang penghargaan) milik pengadilan tingkat pertama dan kedua Belanda.¹⁶⁾ Tidak ada petunjuk untuk mendapatkan informasi umum tentang perceraian dan mendaftarkan perceraian di halaman depan. Saya telah secara acak memilih dua situs web pengadilan. Informasi yang disediakan di sana disajikan di bawah tajuk: "bagi pengacara". Teks pada yang pertama ternyata sebuah teks umum yang dialamatkan kepada audiens yang tidak tertentu. <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Utrecht/Over+de+rechtbank/Rechtsgebieden/Handels+en+familierecht/Familierecht.htm>.

Situs web pengadilan yang lain menyajikan informasi yang spesifik untuk para pengacara.

<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Roermond/Voor+juristen/Rechtsgebieden/Civilrecht+familie/Echtscheiding.htm>.

Jeugdsite (Situs Kaum Muda) adalah ruang di Rechtspraak.nl yang dikhususkan untuk memberi informasi kepada kaum muda tentang hukum dan pengadilan.

http://www.rechtvoorjou.nl/#/ik_moet_naar_de_rechter/ik_word_g_ehoord_want_mijn_ouders_gaan_scheiden

Kemudahan dibaca

Untuk menguji syarat mudah dibaca, saya menggunakan sebuah uji yang umum untuk web readability (Tabel 21).¹⁷⁾ Uji ini sebuah alat otomatis yang bekerja menggunakan *readability test konvensional*. Uji ini dirancang untuk membantu para perancang web menguji halaman-halaman mereka untuk kemudahan pembacaan. Sebuah teks kopian dapat dimasukkan ke dalam

sebuah field, yang kemudian diproses dan hasilnya langsung dilaporkan. Uji-uji ini dirancang untuk digunakan dengan bahasa Inggris. Sebuah uji serupa untuk bahasa Belanda belum tersedia. Bahasa Inggris lebih kompak daripada bahasa Belanda. Barangkali itulah yang menempatkan situs-situs berbahasa Belanda di posisi yang kurang menguntungkan dalam uji ini, yang dirancang untuk teks bahasa Inggris. Dalam pengalaman saya, itu tidak berpengaruh terhadap hasil uji untuk tujuan pembahasan ini.

Tabel 21
Perceraian 1 – Kemudahan Baca untuk Informasi Situs Web

	<i>Know what to do?</i>	<i>Expected result?</i>
Advicenow	No	Yes
HMCS what do I do leaflet D184	Yes	No
Rechtspraak.nl jeugdsite	No	No
CAB	Yes	Yes
Juridisch loket	Yes	Yes
Minjus	Yes	No
Rechtspraak.nl Rechtbank – for the lawyers	No	No
Rechtspraak.nl Rechtbank – for the general public	No	n.a.

a. *Beberapa pengamatan tentang kemudahan baca situs web*

Hanya dua halaman web memenuhi standar kemudahan baca web pada ketiga uji: Advicenow dan leaflet D184 dalam HMCS. Skor untuk CAB hampir sama dengan standar. Juridisch loket dan Jeugdsite juga mendekati standar. Semua halaman ini jelas ditulis dengan audiens umum dalam pikiran tim penyusun.

Halaman Minjus, berdasarkan isinya, ditulis untuk masyarakat umum, tetapi skornya tidak sampai mendekati standar kemudahan baca untuk situs web.

Halaman web pengadilan Belanda yang pertama ditulis dengan para pengacara sebagai audiens. Oleh sebab itu, skornya sedang-sedang saja.

Halaman web pengadilan Belanda yang kedua hanya berisi informasi umum. Berdasarkan isinya, itu jelas tidak ditujukan bagi

kalangan pengacara. Skor untuk kemudahan dibaca adalah 19, padahal standar untuk kemudahan baca web adalah antara 60 dan 80. *Grade level score* yang didapatkan 15,1, padahal angka untuk standar 6 atau 7. Skor ini menunjukkan halaman web itu sangat terlalu sulit bagi pengunjung umum.

Keefektifan

Uji kedua adalah untuk keefektifan. Apakah pembaca tahu yang harus diperbuat, dan apakah pembaca percaya diri bahwa hasil yang diinginkan akan tercapai? Saya belum menilai situs-situs berdasarkan kebenaran legal. Tujuan uji ini adalah untuk menggambarkan implikasi-implikasi layanan informasi web, bukan menilai situs-situs yang disertakan.

Tabel 22 menunjukkan hasil-hasil pengujian dua syarat utama lain: pembaca, sesudah membaca suatu halaman, harus tahu tentang yang harus ia kerjakan selanjutnya. Pembaca juga harus merasa percaya bahwa aksi yang diperlukan akan membuahkan hasil yang diinginkan.

Tabel 22
Perceraian 2 – Apa yang Harus Diperbuat?

	<i>Know what to do?</i>	<i>Expected result?</i>
Advicenow	No	Yes
HMCS what do I do leaflet D184	Yes	No
Rechtspraak.nl jeugdsite	No	No
CAB	Yes	Yes
Juridisch loket	Yes	Yes
Minjus	Yes	No
Rechtspraak.nl Rechtbank – for the lawyers	No	No
Rechtspraak.nl Rechtbank – for the general public	No	n.a.

Pertama, uraian singkat tentang isi tiap halaman:

Halaman Advicenow tidak memberi tahu kepada pembaca tentang yang harus dikerjakan, tetapi ada sebuah menu di halaman itu yang mengarahkan pembaca ke bagian-bagian situs yang sungguh mengatakan kepada pembaca tentang yang harus dikerjakan.

Halaman itu membahas prakonsepsi-prakonsepsi tentang pengadilan, undang-undang, dan perceraian, kemudian membetulkan pandangan-pandangan itu dengan menerangkan bagaimana segala sesuatu bekerja di alam nyata. Dalam pengertian ini, kita sudah tahu dari pelajaran-pelajaran di *Paths to Justice* tentang orang-orang yang berhadapan dengan masalah-masalah layak dibawa ke pengadilan: mereka hanya tahu tentang pengadilan dari televisi dan media, mereka menghubungkan pengadilan dengan hukum pidana, mereka akan menjalani sebuah proses yang menegangkan, dan bahwa perceraian itu mahal.

Leaflet pdf HMCS D184 menyediakan bagi pembaca sebuah informasi faktual tentang proses. Sebagai contoh, bagaimana fomulir-formulir dipertukarkan di antara pihak-pihak dan pengadilan: Inisiator mendaftarkan gugatan dengan formulir D8 (permohonan cerai), kemudian ia mendapatkan formulir D9H (pemberitahuan tentang permohonan yang telah diterbitkan) dari pengadilan, dan formulir berikutnya D10 (pengakuan atas layanan), dan sebagainya. Dokumen pdf ini menjelaskan sisi teknis, formal pendaftaran perceraian, sampai ke pengakuan atas pelayanan. Untuk langkah-langkah berikutnya, pembaca dirujuk ke sebuah leaflet lain.

Rechtspraak.nl jeugdsite, sebuah ruang khusus untuk menjelaskan pengadilan dan hukum kepada kaum muda, menerangkan perceraian dari perspektif anak dalam sebuah perkawinan. Artikel itu menerangkan yang sedang terjadi. Ada sebuah rujukan ke sebuah lembaga bantuan hukum bagi anak-anak di sebuah halaman lain.

Halaman CAB menerangkan bahwa agar dapat bercerai, pembaca dapat mengajukan permohonan ke pengadilan mana pun. Halaman itu juga menerangkan bahwa pengadilan akan mengeluarkan sebuah pernyataan bersyarat (*decree nisi*) dan pernyataan mutlak (*decree absolute*) yang akan secara resmi mengkhiri perkawinan.

Juridisch Loket menerangkan kepada pembaca bahwa ia atau dapat membuat kesepakatan dengan pasangannya.

Situs web itu menganjurkan meminta bantuan kepada seorang mediator. Pembaca dapat membuat kesepakatan dengan seorang pengacara yang dapat mendaftarkan permohonannya. Halaman itu juga menerangkan bahwa perceraian akan final hanya setelah, atas permintaan pengacara, putusan pengadilan dimasukkan ke kantor catatan sipil.

Minjus adalah dokumen pdf yang berasal dari sebuah leaflet kertas. Isinya mengatakan bahwa pembaca dapat mengajukan permohonan, dengan bantuan seorang pengacara. Pembaca akan mendapatkan putusan yang dikirim kepadanya atau melalui pengacaranya.¹⁸⁾

Tabel 23
Total Web Site Score

<i>Site tested</i>	<i>Readability</i>	<i>Clicks</i>	<i>Ranking readability</i>	<i>Ranking effectiveness</i>	<i>Ranking overall</i>
HMCS what do I do leaflet D184	23	4	27	4	31
Advicenow	22	2	24	4	28
CAB	16	4	20	8	28
Juridisch loket	15	4	19	8	27
Rechtspraak,.nl jeugdsite	15	3	18	0	18
Minjus	9	3	12	4	16
Rechtspraak.nl Rechtbank – for the general public	5	3	8	0	8
Rechtspraak.nl Rechtbank – for lawyers	4	3	7	0	7

Kedua, halaman web Rechtspraak.nl tidak memberi tahu kepada pengguna yang harus diperbuat atau akan seperti apa hasil yang diharapkan.

Tabel 23 menyajikan peringkat situs-situs untuk kemudahan baca dan keefektifan. Tiap situs diberi peringkat antara 8 dan 0 pada tiap tiga hitungan readability, 8 adalah skor tertinggi yang mungkin maka total skor paling tinggi yang mungkin untuk kemudahan baca adalah 24. Peringkat untuk jumlah klik adalah 4 untuk paling sedikit, dan 1 untuk jumlah klik paling banyak. Sebuah situs juga mendapatkan skor 4 poin untuk jawaban

yang tegas untuk masing-masing dari dua skor keefektifan. Skor maksimum yang mungkin adalah 36.

Leaflet D184 dari HMCS mendapatkan peringkat terbaik secara keseluruhan. Skor itu konsisten sekali pada semua aspek yang diuji. Situs Rechtspraak.nl dari Belanda sedang disusun ulang sewaktu tulisan ini dibuat.

Box 10 *What Is a Decree Nisi ?*

What is a *decree nisi*?

I was particularly struck by the use of Latin terminology in communication with the general public on the HMCS web site. It explains the divorce procedure. The *decree nisi* comes up in two instances:

Leaflet D186 explains that a *decree nisi* is the first of two decrees you must have before you are finally divorced and free to re-marry.

Leaflet D187 (I have a *decree nisi* - what must I do next?) will tell you how to get your final decree (called a “decree absolute”).

Nowhere does the site tell you what a *decree nisi* actually is. A legal scholar, but not educated in the United Kingdom, even I had to look it up:

The *Oxford Dictionary of Law* told me the following: *decree nisi*: A conditional decree of divorce, nullity, or presumption of death. For most purposes the parties to the marriage are still married until the decree is made absolute. During the period between *decree nisi* and *decree absolute* the Queen’s Proctor or any member of the public may intervene to prevent the decree being made absolute and the decree may be rescinded if obtained by fraud.

Help is also at hand in the Advicenow divorce jargon buster:

Decree nisi

For a married couple, this is the first stage of the divorce. You are not finally divorced by this.

Decree absolute

For a married couple, this is the final stage of divorce. At this point you stop, legally, being husband and wife.

a. Beberapa pengamatan tentang keefektifan

Perbedaan antara situs-situs memungkinkan dibuatnya beberapa pengamatan:

Informasi harus diarahkan ke gambaran yang umum, yang paling lazim. Jika kebanyakan perceraian terjadi tanpa perlawanan, prosedur berbasis kertas tanpa gelar perkara, inilah yang perlu diterangkan terlebih dahulu. Pendekatan pengacara cenderung ke arah eksepsi. Itu orientasi berbeda yang tidak memadai untuk menyediakan informasi umum bagi masyarakat umum.

Citra pdf yang dibahas di sini adalah kopi elektronik untuk leaflet kertas. Cara ini praktis dan murah, tetapi kegunaannya terbatas karena citra yang dihasilkan statis. Metode ini tidak banyak memanfaatkan kemampuan teknologi web untuk menyediakan informasi terarah dan khusus. Sebagai contoh, citra pdf itu tidak berisi tautan hidup untuk menuju ke sumber-sumber informasi lain atau menu-menu yang dapat diklik. Kalau halaman itu merujuk ke leaflet kertas lain, perlu sekurangnya tiga klik untuk membukanya. Merancang kembali tujuan material informasi untuk penggunaan di Web dapat membuat komunikasi jauh lebih efektif dengan memanfaatkan keunggulan fungsi web.

Advicenow mulai dengan membahas emosi-emosi seputar perceraian dan prakonsepsi-prakonsepsi yang mungkin terjadi seputar proses. Prakonsepsi itu meliputi citra-citra negatif tentang hukum dan pengadilan. Informasi dimulai dengan mengoreksi prakonsepsi-prakonsepsi itu, karena semua itu mungkin menghalangi penanganan masalah secara efektif. Pendekatan ini kelihatannya diinspirasi oleh temuan-temuan di *Paths to Justice*. Cara ini diharapkan dapat membantu pembaca menjadi lebih mudah menerima informasi yang lebih faktual, formal, dan legal tentang perceraian.

Jika penunjukan pengacara sebagai wakil diwajibkan, pengadilan tidak perlu mengomunikasikan hal itu secara langsung kepada masyarakat umum. Oleh sebab itu, mereka tidak merasa perlu mempertimbangkan si penerima ke dalam pertimbangan.

Ini berpengaruh terhadap komunikasi mereka, sebagaimana tampak dari konten halaman Rechtspraak dari Belanda yang dimaksudkan bagi masyarakat umum. Perubahan yang diperlukan, merujuk ke yang terdahulu, adalah membuat komunikasi langsung dengan pihak penggugat yang tidak terlatih dalam urusan hukum.

Tanpa kuasa hukum, proses seperti yang diuraikan oleh leaflet HMCS menjadi sangat birokratis. Proses yang standar dan rutin ini mirip dengan proses standar untuk pemain berulang dan badan-badan pemerintah.

Inggris, seperti Negeri Belanda, mempunyai sistem petisi, bukan pemanggilan. Kendati demikian, di Inggris, administrasi pengadilan sendiri harus berurusan dengan pengiriman petisi kepada responden. Dalam sistem Belanda, ada sistem representasi legal yang wajib di pengadilan. Perbandingan praktik-praktik Inggris dan Belanda mengantar ke beberapa kesimpulan tentang pekerjaan tulis menulis. Ketika representasi oleh seorang pengacara suatu kewajiban, pengacara juga mengambil alih pekerjaan tulis menulis untuk pengadilan. Penggugat yang mewakili diri sendiri perlu menangani pekerjaan tulis menulis itu sendiri. Dalam perkara sederhana yang tanpa perlawanan, mungkin urusannya cukup langsung ke tujuan. Namun, ketika perkara menjadi lebih rumit, penjelasan-penjelasan di situs web HMCS mungkin membuat orang merasa gentar.

Pengadilan biasanya dilarang memberikan nasihat hukum. Nasihat hukum dalam konteks ini berarti membuat penilaian tentang fakta yang disajikan, konsultasi tentang langkah-langkah yang diambil dan ikut bertanggung jawab atas hasil. Ini berbeda secara radikal dari presentasi di depan audiens, entah mereka penggugat atau anggota masyarakat umum, dengan fakta-fakta tentang langkah-langkah yang diperlukan ketika mengajukan perkara ke pengadilan, tentang hasil yang dapat diharapkan, dan termasuk tautan-tautan ke sumber-sumber yang dapat dipercaya. Kegiatan-kegiatan ini tidak dicakup oleh aturan tentang nasihat hukum.

Apabila pengadilan memilih menyediakan informasi nyata tentang mengajukan perkara ke pengadilan melalui sebuah situs

web untuk sistem hukum keseluruhan, informasi ini perlu konsisten untuk seluruh sistem hukum, biasanya di negara yang bersangkutan. Ini berarti informasi dari sebuah sumber tunggal harus benar untuk semua pengadilan. Ini memiliki dua implikasi: (1) praktik-praktik pengadilan perlu disamakan, dan (2) layanan informasi perlu dipercayakan kepada sebuah badan terpusat. Implikasi yang berjangkauan jauh ini akan dibahas lebih jauh belakangan.

Prakonsepsi yang dibuat orang tentang pengadilan juga akan dibahas di bawah, sewaktu membahas gambaran mereka tentang pengadilan dan bagaimana gambaran itu berpengaruh kepada mereka.

Untuk ringkasnya, subbab ini membahas penggunaan situs web untuk tujuan memberi informasi kepada penggugat perorangan. Di sini kita menguji dua aspek: kemudahan baca dan kecukupan informasi. Sebagian besar halaman yang diuji tidak memenuhi semua syarat kemudahan baca. Informasi dianggap memadai jika bercerita kepada pembaca tentang yang harus diperbuat, dan membuat mereka percaya dengan hasil yang diinginkan. Sebagian besar situs web juga tidak lulus uji keefektifan pada semua hitungan. Situs-situs Inggris memperoleh peringkat lebih tinggi di semua hitungan. Perbedaan-perbedaan dalam praktik, seperti kewajiban memakai kuasa hukum, berpengaruh pada informasi yang dibutuhkan. Perbedaan-perbedaan juga berpengaruh pada sikap pengadilan terhadap layanan-layanan informasi. Ketika seolah-olah ada gerakan untuk memperlebar cakupan representase diri, alangkah baiknya bersiap terhadap peningkatan kebutuhan akses langsung ke informasi. Ini akan mengharuskan sentralisasi layanan informasi serta penyeragaman beberapa praktik pengadilan. Ini juga akan meliputi penyediaan informasi di lebih dari satu saluran dengan merujuk ke informasi situs web dalam korespondensi dengan pihak-pihak. Koordinasi informasi dengan sumber-sumber informasi lain, misalnya lembaga juru sita dan lembaga-lembaga bantuan hukum, akan menjamin konsistensi yang lebih baik untuk informasi yang disediakan.

Cakupan yang lebih luas untuk representasi diri juga akan menyebabkan meningkatnya permintaan terhadap akses digital ke pengadilan. Ini topik yang akan dibahas di subbab mendatang.

Setelah penyediaan informasi: mengembangkan akses digital ke pengadilan

Subbab ini membahas fungsi yang memungkinkan akses ke pengadilan secara digital untuk penggugat yang ingin maju sendiri. Ada banyak bentuk komunikasi berbeda antara pengadilan dan penggugat yang mewakili diri sendiri. Pengalaman dalam hal ini di sebagian besar lembaga peradilan terbatas. Kendati demikian, pengalaman komunikasi dengan penggugat yang mewakili diri sendiri di Amerika Serikat—termasuk yang interaktif—bertambah banyak. Beberapa dari pengalaman ini, dari proyek-proyek rintisan di wilayah-wilayah AS yang berbeda-beda, yang dipresentasikan di CTC10, disajikan di bawah. Contoh-contoh itu dapat dibagi menjadi dua kelompok: proses online dan bantuan manusia. Bantuan nyata dari seseorang selalu dibutuhkan ketika informasi yang ada belum cukup. Oleh sebab itu, bantuan dari operator manusia selalu ada sebagai cadangan, seandainya ada yang tidak mampu melaksanakan sendiri tugas yang diwajibkan.

Kembali ke benchmark Uni Eropa untuk proyek-proyek e-government (Bab 2.1, EU Benchmarking hlm. 16), subbab mendatang akan menyorot aspek interaksi:

Tahap 2: Komunikasi/interaksi: pengunduhan formulir-formulir.

Tahap 3: Komunikasi/interaksi dua arah: Pemrosesan formulir (termasuk pengesahan).

Tahap 4: Transaksi: Penanganan perkara, putusan dan penyerahan hasil (pembayaran).

Akses digital dan proses online

Proses online memudahkan pendaftara perkara oleh penggugat yang mewakili diri sendiri. Ada bermacam-macam cara untuk melakukannya, dan itu diuji coba di beberapa pengadilan di Amerika Serikat. Semua dibahas di sini secara berurutan: dari yang sederhana sampai ke yang canggih.

Pengumpulan formulir dan dokumen

Fungsi yang paling sederhana adalah formulir online. Formulir-formulir menyediakan sebuah saluran komunikasi yang ramping: penerima informasi, dalam kasus ini pengadilan, menentukan yang perlu mereka ketahui; pengirim informasi, pengguna pengadilan, bisa yakin bahwa pengisian sebuah formulir secara lengkap akan menghasilkan hasil yang dipersyaratkan. Hasilnya bisa surat perintah pengadilan atau semacam itu, atau sebuah surat keputusan yang meresmikan sebuah perceraian atau sebuah putusan yang memberi hak untuk menagih uang. Kita telah melihat contoh-contoh penggunaan formulir dalam prosedur perceraian tanpa perlawanan di Inggris. Memasukkan formulir-formulir ke dalam sebuah situs web dapat menjadi langkah berikutnya dalam mengembangkan akses digital, sesudah penyediaan informasi berhasil. Bentuk akses digital yang paling sederhana bisa dalam bentuk formulir-formulir yang dapat diunduh tetapi harus dicetak, diisi secara manual, ditandatangani, kemudian dikembalikan lewat pos atau faksimile (tahap 2). Cara ini bersesuaian dengan proses berbasis kertas yang masih digunakan di kebanyakan pengadilan. Bentuk-bentuk formulir yang lebih canggih dapat diisi secara elektronik (tahap 3). Formulir ini mungkin memiliki sebuah fungsi bantuan, mungkin memiliki tempelan fungsi-fungsi kalkulasi dan alat-alat analitis, bahkan ada yang diberkaskan secara elektronik. Bahkan formulir yang lebih maju menyediakan fungsi interaktif, misalnya untuk penggabungan dokumen yang terkait dengan pertanyaan. Formulir-formulir ini dapat bersesuaian dengan pemrosesan berkas secara elektronik, tetapi masih dapat dicetak dan diproses melalui proses berbasis kertas. Untuk layanan akses digital jenis ini, pemrosesan elektronik secara penuh di pengadilan bukan sebuah keharusan.

Eksperimen-eksperimen dengan akses yang lebih interaktif

Setelah eksperimen dengan formulir dan pengumpulan dokumen, ada eksperimen-eksperimen dengan beberapa fungsi lain. Eksperimen ini juga menuntut sistem-sistem pemrosesan perkara elektronik yang lebih berkembang di pengadilan.

Saya mengurutkannya di sini supaya tuntas. Namun, pengalaman yang didokumentasikan tentang ini belum banyak.

Pendaftaran elektronik yang ramah bagi pengguna

Fungsi dalam sistem-sistem itu dapat mengambil data penggugat yang mewakili diri sendiri, misalnya dari perkara-perkara yang terdahulu. Fungsi itu dapat menghubungkan perkara-perkara, terutama dalam undang-undang keluarga guna menghindari perintah-perintah yang saling bertentangan. Fungsi itu memungkinkan pengadilan memberikan perintah-perintah kepada penggugat sesudah prosedur dijalani.

Akses ke cacatan

Fungsi ini memungkinkan penggugat yang maju sendiri, juga organisasi-organisasi penyedia bantuan hukum yang memberi mereka nasihat dan pendampingan, mendapatkan akses ke catatan-catatan pengadilan mereka. Bagi mereka yang menghadapi sendiri masalah-masalah sulit mereka, dukungan manusia nyata harus tersedia.

Menyediakan bantuan manusia

Dari penelitian tentang masalah-masalah yang layak dibawa ke pengadilan, kita telah mengetahui selalu ada orang yang memerlukan bantuan nyata secara langsung. Dalam semua fungsi yang dibahas di sini, fungsi bantuan manusia selalu ada sebagai cadangan. Di sini ada beberapa contoh penyediaan bantuan manusia menggunakan teknologi:

Konferensi video

Di Amerika Serikat, konferensi video digunakan untuk memberi konsultasi hukum kepada penggugat yang mewakili diri sendiri dari jarak jauh menggunakan jaringan video pengadilan yang sudah ada, biasanya digunakan untuk gelar perkara pengadilan jarak jauh. Jaringan video pengadilan yang sudah ada digunakan untuk memberi orang akses ke pengacara dari jarak jauh, yang memungkinkan mereka berkonsultasi dengan pengacara guna menyiapkan diri lebih baik dalam mengedepankan perkara

mereka. Fasilitas ini memungkinkan layanan multibahasa dan bentuk-bentuk khusus konsultasi hukum.

Fungsi untuk mengobrol

Fungsi mengobrol online dapat membantu para pengguna mencari informasi dan sumber serta membantu para pengguna formulir-formulir otomatis. Ini menjamin agar para pengguna dapat menemukan dan memahami informasi. Sebagai sebuah fasilitas cadangan, fungsi ini juga memberikan kesempatan untuk belajar lebih banyak tentang kebutuhan-kebutuhan pengguna.

Akses digital: Beberapa kesimpulan indikatif

Bagian ini telah menggali bentuk-bentuk akses online berbeda ke pengadilan-pengadilan yang telah diuji coba, tetapi belum diterapkan secara luas. Bentuk-bentuk akses online yang lebih maju masih eksperimental. Kendati demikian, untuk lembaga-lembaga peradilan yang ingin meluaskan layanan mereka bagi pengugat-pengugat yang maju sendiri, disediakan bentuk-bentuk akses yang sederhana tanpa sistem yang canggih untuk menerima informasi elektronik secara langsung. Kemampuan e-filing penuh di pengadilan, seperti pemberkasan elektronik, manajemen perkara dan pemberkasan perkara elektronik, manajemen perkara dan berkas perkara elektronik, bukan kondisi mutlak untuk menyediakan akses digital lebih banyak. Sebuah pelajaran penting dari bab terdahulu adalah bahwa bantuan manusia harus selalu tersedia untukantisipasi seandainya seorang pengguna tidak mampu mengelola instruksi yang disediakan secara independen. Contoh-contoh bantuan manusia berdukungan TI eksperimental yang diberikan di sini tidak harus terbatas untuk perkara-perkara yang datang ke pengadilan. Mereka juga berguna untuk informasi dan layanan penyedia jasa.

Kebutuhan informasi khusus

Subbab ini membahas sebuah masalah khusus yang berkaitan dengan sikap orang banyak terhadap pengadilan. Masalah ini dibahas dalam bab ini karena (1) informasi khusus memengaruhi

akses ke keadilan, dan (2) informasi khusus meliputi komunikasi pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan dengan dunia luar, entah itu pengguna atau masyarakat umum.

Genn melaporkan bahwa harapan banyak orang terhadap pengadilan terutama dibentuk oleh yang mereka lihat di media. Orang menghubungkan pengadilan dengan peradilan pidana. Tanpa pengalaman pribadi, keyakinan dan stereotip mereka telah dibentuk oleh tayangan di televisi, cerita-cerita surat kabar dan beberapa cerita dari teman-teman (Genn hlm. 225-232). Kajian Belanda tentang komunikasi dengan para pengguna pengadilan menunjukkan bahwa orang kebanyakan tidak menyiapkan diri dengan baik karena mereka langsung menjadi lumpuh oleh rasa bersalah dan rasa malu (Mein hlm. 45). Survei Delta melaporkan bahwa sebagian besar orang secara umum merasa pengadilan dan hakim-hakim melaksanakan tugas mereka dengan baik (Van Velthoven 2004 hlm. 174). Bagaimanapun, mereka yang memiliki pengalaman dengan pengadilan memiliki pandangan yang lebih negatif daripada mereka yang tanpa pengalaman dengan pengadilan (Van Velthoven 2004 hlm. 176). Yang menarik, Dekker mempunyai pengamatan bahwa orang yang menilai pengalaman pengadilan mereka secara positif juga memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap lembaga-lembaga peradilan (Dekker hlm. 95). Hasil survei *Paths to Justice* menunjukkan bahwa para responden umumnya berpikir positif tentang pengalaman mereka di pengadilan (Genn 1999 hlm. 221-222). Kajian Belanda tentang pengguna pengadilan juga menunjukkan bahwa orang-orang yang berpikir positif tentang pengalaman mereka di pengadilan (Mein hlm. 45). Kebanyakan, ini karena harapan mereka dari pengalaman pengadilan itu lebih negatif daripada perlakuan yang mereka terima dari hakim dalam kenyataan. Mereka yang bersiap diri lebih baik untuk yang terjadi di pengadilan menilai pengalaman mereka lebih positif daripada segelintir kecil responden yang menggambarkan pengalaman pengadilan mereka sebagai traumatis.

Paths to Justice dan Dispute Resolution Delta sama-sama memberi petunjuk tentang bagaimana sikap orang terhadap pengadilan dan sistem peradilan penting sekali untuk penyelesaian masalah yang sukses. Yang dirasakan oleh orang banyak tentang pengadilan berpengaruh terhadap kemauan mereka datang ke pengadilan, pengalaman mereka ketika sedang berada di sana, dan persepsi mereka tentang hasil perkara mereka. Temuan ini menunjukkan satu kebutuhan informasi lagi dalam konteks akses ke keadilan. Kebutuhan untuk pemahaman realistis dan berbasis fakta tentang proses-proses dan peran mereka ini juga membentuk sebuah syarat penting untuk layanan informasi pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan: sistem-sistem pengadilan dan lembaga kehakiman, jika mereka ingin meningkatkan akses ke pengadilan, mereka harus menjamin agar layanan informasi mereka membantu orang mendapatkan pemahaman yang realistis tentang proses-proses mereka. Mereka juga dapat menyediakan kepada para calon pengguna informasi yang praktis, benar dan lengkap tentang yang dapat mereka harapkan ketika orang-orang itu datang ke pengadilan, dan bagaimana mereka dapat menyiapkan diri untuk perkara mereka. Ini akan meningkatkan akses ke keadilan bagi orang-orang yang memerlukan putusan pengadilan hanya sesekali dalam masa hidup mereka. Karena informasi ini dapat menaikkan kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan, tugas ini tidak dapat dilimpahkan kepada pihak lain karena merupakan tanggung jawab lembaga-lembaga peradilan sendiri.

Kesimpulan-kesimpulan untuk Bagian 4

Bagaimana pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman dapat memajukan akses ke keadilan menggunakan bentuk-bentuk teknologi informasi merupakan pertanyaan utama bab-bab tentang akses ke keadilan ini. Kesimpulan-kesimpulan di sini meringkas-kan temuan-temuan utama dalam hal ini.

Bab pertama mengidentifikasi hambatan-hambatan terhadap akses. Bab itu menyimpulkan bahwa akses ke informasi hukum adalah sebuah bidang penting yang perlu digali lebih lanjut, karena dua alasan.

Alasan *pertama* adalah karena peran informasi dalam akses ke keadilan. Akses ke informasi dapat menunjang administrasi peradilan yang lebih tidak berpihak dengan menyediakan informasi bagi orang awam untuk bertindak secara memadai ketika dihadapkan pada masalah-masalah dengan potensi solusi secara hukum. Sampai batas tertentu, informasi ini dapat mengimbangi posisi kurang beruntung para *one-shotter* ketika harus melancarkan gugatan ke pengadilan, karena itu menaikkan peluang mereka untuk mendapatkan putusan yang tidak berpihak. Alasan *kedua* adalah karena Internet menyediakan sebuah saluran untuk layanan informasi hukum, tetapi pengalaman dalam hal ini di kebanyakan lembaga peradilan masih terbatas.

Bab kedua membahas kebutuhan-kebutuhan informasi yang timbul ketika orang mengalami masalah-masalah dengan potensi solusi secara hukum. Kebutuhan-kebutuhan informasi ternyata sangat bergantung pada jenis masalah. Kebanyakan masalah dipecahkan sendiri oleh pihak-pihak yang berperkara, kadang-kadang dengan bantuan informasi, atau bantuan dalam bentuk saran atau pendampingan. Bantuan disediakan oleh banyak organisasi yang berbeda-beda, tetapi kebanyakan organisasi khusus atau penyedia bantuan hukum dan lembaga penyelesaian perselisihan alternatif.

Bab ketiga membahas implikasi-implikasi temuan-temuan tersebut untuk peran pengadilan dalam memajukan akses ke keadilan menggunakan informasi di Internet dan akses digital ke pengadilan. Ada dua aliran terkait dengan peran informasi dalam akses ke keadilan: informasi agar perselisihan tidak usah sampai ke pengadilan, dan informasi tentang cara membawa perselisihan ke pengadilan.

Informasi agar perselisihan tidak usah dibawa ke pengadilan

Pemahaman yang hampir implisit di sini adalah bahwa pihak-pihak dengan informasi tentang "panduan umum" tentang bagaimana pengadilan menangani perselisihan-perselisihan tertentu akan mendamaikan perbedaan-perbedaan mereka secara lebih mudah dan tidak usah datang ke pengadilan.

Cara ini mendukung penyelesaian yang masih berada di bawah payung hukum. Kebanyakan penyelesaian jenis ini akan dilakukan dengan dukungan organisasi hukum atau organisasi khusus. Dalam tahap pragugatan, informasi tentang pendekatan-pendekatan umum yang dianut oleh para hakim dan pengadilan untuk jenis-jenis masalah tertentu dapat memudahkan penyelesaian masalah secara tidak formal. Ini akan mengharuskan informasi tentang cara pengadilan mengatasi masalah-masalah seperti itu tersedia bagi masyarakat umum. Beberapa cara yang ditempuh oleh pengadilan untuk menangani masalah-masalah khusus telah dituangkan dalam kebijakan-kebijakan. Selain itu, pembuatan putusan-putusan peradilan itu ditunjang oleh sistem-sistem pendukung putusan yang mencerminkan kebijakan-kebijakan. Guna memudahkan penyelesaian di luar pengadilan, kebijakan-kebijakan dan sistem-sistem penunjang putusan harus tersedia bagi masyarakat umum.

Kajian ini umumnya mendukung gagasan bahwa akses ke keadilan dapat ditingkatkan secara efektif dengan layanan-layanan informasi. Layanan informasi yang diidentifikasi di sini harus memenuhi tujuan menegakkan keadilan. Informasi itu tidak boleh menjauhkan orang dari mendapatkan keadilan yang merupakan hak mereka dengan mencegah mereka mendapatkan penanganan yang adil di pengadilan.

Informasi tentang membawa perselisihan ke pengadilan

Apabila sebuah perselisihan perlu diselesaikan di pengadilan, informasi dapat mengurangi ketidakberuntungan *one-shotter* ketika ia berurusan dengan pengadilan dan dengan masalah-masalah hukum. Akses ke informasi untuk perorangan, penggugat yang maju sendiri atau mewakili diri sendiri meningkatkan peluang mereka untuk mendapatkan putusan yang adil dan tidak berpihak. Penggugat perorangan ini memerlukan informasi tentang bagaimana mengajukan perkara mereka ke pengadilan. Layanan informasi seperti itu menuntut sikap proaktif, berorientasi permintaan dari pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman. Layanan informasi multi kanal, seperti surat dari pengadilan dengan rujukan ke informasi di situs web pengadilan atau lembaga

kehakiman, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat atas informasi. Setelah kebutuhan informasi terpenuhi, bentuk-bentuk teknologi informasi yang makin interaktif dapat menyediakan akses ke pengadilan. Tidak semua itu memerlukan implementasi skala penuh atas manajemen perkara elektronik dan pemberkasan elektronik. Agar efektif bagi setiap orang, layanan informasi yang dibahas akan memerlukan cadangan bantuan dari manusia nyata. Teknologi-teknologi untuk menyediakan hal ini juga ada, tetapi mungkin masih belum memadai bagi setiap orang. Layanan informasi yang dibahas di sini, agar efektif, akan memerlukan sebuah lembaga terpusat untuk sistem hukum keseluruhan.

Kepercayaan Publik

Sebuah temuan akhir yang penting adalah kepercayaan publik terhadap pengadilan sebagai tempat untuk mendapatkan keadilan. Badan-badan kehakiman atau lembaga-lembaga peradilan lainnya dapat secara aktif menyumbang dengan memajukan akses ke keadilan dalam bidang ini dengan menjamin informasi yang benar tentang proses-proses mereka. Syarat kepercayaan publik menjadi masalah makin mendesak ketika pengguna-pengguna pengadilan mengeluh tentang korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan. Masalah ini, dan bagaimana teknologi informasi dapat mendukung penurunan tindak pidana korupsi dan memajukan prinsip-prinsip imparial dan integritas di pengadilan, akan menjadi pokok bahasan di bagian lain tesis ini.



Notes

- 1 article 14 ICCPR, article 6 ECHR.
- 2 With its comparison of estimated court costs (discussed in the chapter on case delay), the DB database provides a means of getting an indication of costs for one particular type of civil procedure.
- 3 Galanter remarks that the top-scoring repeat player is the alcoholic derelict. But that was in 1974. By 2008, due to changes in culture and law enforcement, others may have taken over this place.
- 4 This is commonly referred to as the Access to Justice Crisis.
- 5 I remember a case where a dispute between owners of parts of a building had its root in the official document that split the ownership of the building between them. The problem with the document could only be resolved by a public notary. We, the court, could decide that one of the owners should cease renovation activities, but were not allowed to deal with the problem in the document that was at the root of the problem.
- 6 The words “lumping” and “lumpers” are used by Genn to denote the category of people who remain inactive in the face of their justiciable problems.
- 7 In the United Kingdom, about 20 percent of the population is so poor at reading and writing that they cannot cope with the demands of modern life. (<http://www.literacytrust.org.uk/database>). In the Netherlands, the percentage of similarly low literacy is estimated at about 10 percent (<http://www.lezenenschrijven.nl/nl/analfabetisme>).
- 8 Advicenow.org.uk – ISB Self Help Project Final Report March 2005, on www.advicenow.org.uk.
- 9 <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm>
- 10 Source: www.eurostat.eu
- 11 Polls Archive - Home - Advicenow
- 12 Even if the outcomes are not objectively uncertain, as was argued in the chapters on case delay, they may still be perceived as uncertain by the litigants.
- 13 This requirement was recently abolished for termination of labor contracts. At the time of writing, in 2008, it is too early to tell the effect this change in the law will have. See the chapter on case delay (Chapter 3), p. 10-16.
- 14 There are also labor cases in group 4 (or 3). In the majority of those cases, there is no agreement on termination, or the relationship was terminated but the final accounting has developed into a dispute.
- 15 It will enable special interest organizations to extend their services to litigation support.
- 16 A project is under way to overhaul the website.
- 17 <http://www.addedbytes.com/readability>. I have learned a lot from this site about ways to make writing more understandable: using shorter words and breaking up sentences, for instance.
- 18 In October 2008, the page tested turned out to have been taken off the site. It has been replaced by a page providing a link to a downloadable pdf brochure.

BAGIAN 5 IMPARSIAL, INTEGRITAS, DAN KORUPSI

Tiga bab mendatang membahas bagaimana teknologi informasi dapat mendukung upaya pemberantasan korupsi dan meningkatkan prinsip-prinsip imparisial dan integritas di pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan.

Korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan khususnya di pengadilan merupakan keluhan yang lazim di banyak negara. Selama masa tugas saya di Bank Dunia, saya diberi tahu berulang-ulang bahwa cara satu-satunya untuk memastikan putusan pengadilan yang menguntungkan koruptor adalah menyuap hakim. Kesan ini sulit diuji, sebab korupsi luar biasa sulit dibuktikan secara empiris. Di 33 di antara 62 negara yang disurvei oleh TI's Global Corruption Barometer, sebagian besar responden menggambarkan sistem hukum atau lembaga peradilan mereka korup. Kelompok ini meliputi negara-negara di Afrika dan Amerika Latin kecuali Afrika Selatan dan Kolumbia. Di Amerika Serikat, persentase responden menyatakan mereka korup sekitar 55, dan di Kanada angka itu 33. Di Asia, persentase untuk India jauh di atas 70, dan untuk Pakistas sekitar 55. Kendati demikian, untuk Singapura, Malaysia, Hong Kong, dan Thailand persentase itu kurang dari 25. Delapan di antara sepuluh negara dengan persentase paling rendah ada di Eropa Barat. Di semua bekas negara-negara komunis, 45 persen atau lebih warganya menyatakan bahwa peradilan dan sistem hukum sebagai korup (TI 2007).

Dari Bagian 4, kita dapat mengetahui betapa penting kepercayaan publik pada pengadilan demi penyelesaian perselisihan damai dan untuk administrasi peradilan. Bagian 5 membahas peran informasi, dan tentunya termasuk teknologi informasi, dalam membangun kepercayaan publik, menjamin prinsip-prinsip imparisial dan integritas, selain mengurangi korupsi di pengadilan-pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan.

Relevansi

Korupsi di lembaga peradilan dan di pengadilan relevan ditinjau dari berbagai sudut pandang. Pertama, korupsi di masyarakat umumnya diyakini menghambat pertumbuhan ekonomi dan secara tidak seimbang berpengaruh terhadap masyarakat miskin (Lambsdorff 1999 hlm. 5). Lembaga peradilan, bagian dari sistem keadilan yang lebih besar, merupakan instrumen yang penting dalam memerangi korupsi. Kalau praktik-praktik korupsi dalam masyarakat secara umum harus dihukum, mereka harus dituntut, diadili di pengadilan, dan diberi sanksi. Lembaga-lembaga di sektor peradilan bertugas mengajukan tuntutan, kemudian mengadili praktik-praktik korupsi seperti itu. Di bawah bayangan penuntutan dan pengadilan yang efektif, orang banyak mungkin berhenti menjalankan praktik-praktik korupsi karena takut didakwa. Oleh sebab itu, lembaga-lembaga di sektor peradilan tidak terpisahkan dalam memerangi korupsi dalam masyarakat. Ada beberapa bukti empiris tentang korelasi antara kualitas lembaga peradilan dan timbulnya korupsi di masyarakat: *World Development Report* 1997 menemukan sebuah korelasi yang signifikan antara korupsi dan kemungkinan terjadinya korupsi di lembaga-lembaga peradilan di 59 negara, untuk dijadikan pembanding untuk variabel-variabel penjelasan yang lain (World Bank 1997 hlm. 104). Lambsdorff mempertanyakan arah korelasi itu (Lambsdorff 1999 hlm. 6). Oleh sebab itu, apakah independensi peradilan mengurangi korupsi, atau mengurangi korupsi menaikkan prinsip imparsial peradilan, atau apakah keduanya berjalan beriringan adalah sesuatu yang belum pasti. Feld dan Voigt menyimpulkan bahwa secara de facto (dalam kenyataan) independensi peradilan¹) secara positif berpengaruh terhadap produk domestik bruto (Feld hlm. 23). Oleh sebab itu, mungkin sekali lembaga-lembaga peradilan yang bekerja dengan baik, tingkat korupsi yang rendah dan pertumbuhan ekonomi berjalan bersama-sama. Pengetahuan kita belum cukup untuk memahami hubungan sebab-akibat di antara semua itu. Kendati demikian, kita sungguh tahu, secara ringkas, bahwa lembaga peradilan yang bekerja dengan baik adalah lembaga yang paling penting dalam mengurangi korupsi.

Alasan kedua mengapa korupsi di lembaga peradilan relevan adalah bahwa korupsi di lembaga peradilan akan merongrong sistem hukum dan kepercayaan orang banyak kepada sistem tersebut. Sebagaimana penyelesaian konflik secara damai, penyelesaian perselisihan di pengadilan bergantung sekali pada tingkat kerelaan. Apabila kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan rusak karena korupsi, kepercayaan kepada sistem hukum dan kesukarelaan orang untuk tunduk kepada hukum akan menerima akibatnya.

Alasan ketiga adalah yang tercantum dalam konvensi-konvensi internasional, yang dibahas di Bagian 1: setiap orang memiliki hak untuk ditangani di pengadilan-pengadilan yang independen oleh hakim-hakim yang tidak berpihak.²⁾ Dalam konteks kajian ini, independensi dipandang sebagai sebuah syarat tambahan guna menjamin prinsip imparsial atau ketidakberpihakan. Independensi dipahami sebagai bagian dari kerangka syarat-syarat yang menjadikan prinsip imparsial tidak mustahil dapat ditegakkan. Karena alasan ini, prinsip imparsial bukan independensi, yang dibahas di sini sebagai norma primer untuk lembaga peradilan dalam konteks pembahasan tentang korupsi. Jika pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan menjalankan tugas yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan konvensi secara efektif, korupsi cenderung berkurang dalam menjalankan tugas menagih utang, melindungi hak milik atas tanah dan untuk pemaksaan-pemaksaan hukum yang lain.

Peran Teknologi Informasi

Memperkenalkan dan menggunakan teknologi informasi sering diyakini dapat mengurangi korupsi di pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan karena cara ini diharapkan memperkenalkan cara kerja yang lebih impersonal (= bukan perseorangan atau orang ketiga tunggal). Di kebanyakan negara tempat saya menjadi penasihat dalam proyek-proyek pembaruan peradilan Bank Dunia, orang-orang menceritakan kepada saya keyakinan mereka bahwa korupsi akan berkurang sesudah pemakaian komputer. Bagaimanapun, sulit bagi mereka untuk menjelaskan alasannya.

Barangkali, mereka berkata demikian karena berharap Bank Dunia akan memberi dana untuk membeli komputer. Kemungkinan lain adalah bahwa mereka berharap penggunaan komputer akan membuat masalah-masalah yang merepotkan mereka akan hilang tanpa usaha keras dari pihak mereka. Saya sungguh percaya mereka benar dalam hal penggunaan komputer dan TI dapat membantu mengurangi korupsi di pengadilan-pengadilan. Bagaimanapun, untuk mewujudkan hal itu, yang dibutuhkan tidak hanya uang atau penerapan TI. Pencapaiannya akan memerlukan usaha yang terarah, didasarkan pada pemahaman tentang masalah yang terjadi, bagaimana masalah-masalah dapat dipecahkan secara efektif dan teknologi informasi apa yang dapat memberikan sumbangan realistik. Bab-bab ini dirancang untuk memberikan beberapa jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu.

Rancangan untuk bab-bab ini

Bab-bab ini membahas korupsi secara umum dan lebih khusus di lingkungan lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan, agar menemukan bagaimana TI dapat secara realistis diharapkan memberikan sumbangan dalam upaya mengurangi korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan. Dua bab pertama ditujukan untuk memahami masalah korupsi secara lebih baik. Bab 5.1 membahas teori. Bab 5.2 menyajikan bahan empiris. Bab 5.3 membahas upaya-upaya perbaikan-perbaikan dan keefektifan upaya-upaya itu, setelah itu diteruskan dengan membahas peran informasi dan konsekuensi-konsekuensinya dalam mendukung teknologi informasi guna mengurangi korupsi.

Untuk tujuan-tujuan tersebut, yang akan dibahas adalah bidang-bidang berikut:

Kerangka teoretis

Bab 5.1 akan dirumuskan sebuah kerangka teoretis yang berguna untuk menelaah korupsi berdasarkan bukti empiris, dan mengeksplorasi upaya-upaya perbaikan-perbaikan yang mungkin. Bab ini membahas norma-norma hukum, beberapa definisi korupsi dari berbagai sudut pandang, beberapa teori terkemuka tentang

penyebab korupsi dan perbandingan antara negara satu dan yang lain.

Bukti empiris korupsi di pengadilan dan di lembaga peradilan

Bab 5.2 membahas bukti empiris korupsi di pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan. Menggunakan kerangka teoretis dari Bab 5.1, kita akan membahas studi-studi kasus atas bukti empiris tentang kejadian korupsi di lembaga peradilan dan pengadilan di Slovakia, Bulgaria, Georgia, Nigeria, dan Amerika Serikat.

Upaya-upaya perbaikan yang mungkin: Korupsi di pengadilan dan lembaga peradilan sebagai masalah informasi

Bab 5.3 menganalisis aspek-aspek temuan yang terkait dengan informasi. Wawasan yang diperoleh digunakan untuk menarik kesimpulan-kesimpulan tentang cara-cara ketika formulir-formulir TI dapat digunakan untuk memerangi korupsi di pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan.

Bab 5.1 Korupsi – Teori

Bab ini memperkenalkan pendekatan-pendekatan teoretis yang akan membantu kita memahami korupsi di pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan. Di sini kita membahas kerangka normatif untuk pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan yang berkaitan dengan korupsi, bagaimana korupsi biasanya dikategorikan, beberapa cara pendefinisian, dan teori paling baru tentang penyebab-penyebabnya.

Kerangka Normatif

Subbab ini menyoroti kerangka internasional normatif untuk topik prinsip imparsial dan korupsi di pengadilan-pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948³⁾ menyatakan bahwa setiap orang berhak atas persamaan penuh atas gelar perkara yang terbuka dan tidak berpihak oleh sebuah pengadilan yang independen dan tidak memihak, dalam penentuan hak-hak dan kewajibannya dan atas tuduhan pidana yang didakwakan kepadanya. Pasal 14 *International on Civil and Political Rights*,⁴⁾ menyatakan bahwa setiap orang

berhak atas gelar perkara yang terbuka dan tidak memihak oleh sebuah pengadilan yang kompeten, independen dan tidak memihak yang dijamin oleh undang-undang, sama artinya dengan menegakkan hal itu sebagaimana diatur konvensi-konvensi hak asasi manusia regional. Semua konvensi ini memberi kepada setiap orang hak untuk diadili oleh hakim dan pengadilan yang tidak berpihak. Karena sebagian besar negara telah menandatangani satu konvensi atau lebih seperti itu, kerangka normatif tersebut mengikat negara-negara dan lembaga-lembaga peradilan serta pengadilan-pengadilan di sana, baik secara langsung atau tidak langsung.

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melawan Korupsi (UNCAC)⁵) bertujuan memajukan dan memperkuat upaya-upaya untuk mencegah dan memerangi korupsi dan menggalang kerja sama internasional serta bantuan teknis dalam mencegah dan memerangi korupsi. Konvensi itu juga bertujuan mendukung integritas, akuntabilitas, dan manajemen yang benar atas urusan-urusan publik dan serta kekayaan publik. Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan juga telah membuat suatu konvensi antisuap yang bertujuan mencegah suap dan korupsi internasional.

UNODC – Bangalore Principles of Judicial Conduct

Konvensi-konvensi memerlukan implementasi supaya efektif. *United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC) mendukung implementasi kesepakatan-kesepakatan antikorupsi internasional dengan *Global Programme Against Corruption*-nya. Program itu membangun kapasitas dengan menyediakan sebuah basis pengetahuan dan menyelenggarakan pelatihan serta pendidikan. Karena badan peradilan yang korup jelas sebuah hambatan serius terhadap sukses strategi antikorupsi mana pun, program itu juga melakukan penelitian terhadap korupsi di lembaga penegak keadilan, dan berusaha mengidentifikasi cara mengatasinya. Untuk tujuan ini, program itu mendukung *Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity* (JIG). JIG, aktif sejak tahun 2000, beranggotakan hakim-hakim agung dari Afrika dan Asia.

Organisasi Internasional ini telah berhasil mendeklarasikan Bangalore Principles of Judicial Conduct.⁶⁾ The Bangalore Principles didasarkan atas prinsip-prinsip yang ditemukan di sebagian besar aturan tata-tertib peradilan di seluruh dunia. Kelompok ini bermaksud menyediakan aturan tata-tertib yang dapat dijadikan panduan untuk mengukur perilaku para pejabat peradilan. Mereka memperkenalkan enam prinsip untuk tata-tertib peradilan: independensi, imparsial, integritas, kesopanan, persamaan hak, kompetensi, dan kerajinan, dilanjutkan dengan panduan tentang penerapan tiap prinsip itu. Dalam konteks bab ini, hanya dua prinsip pertama akan dibahas karena dua prinsip itu yang paling penting untuk diperhatikan terkait dengan korupsi di lembaga-lembaga peradilan.

Prinsip pertama dalam Prinsip Bangalore adalah independensi. Dari teks Prinsip 1 dan penerapannya, jelas bahwa prinsip ini adalah sebuah upaya untuk menggabungkan pemahaman-pemahaman yang beragam tentang independensi. Independensi pengadilan dan hakim telah banyak menjadi bahan pembahasan dan perdebatan, yang kadang-kadang dibalut aroma ideologis. Sebagai contoh: pengacara dari negeri X berpendapat korupsi akan berkurang di pengadilan-pengadilan negara Y hanya kalau pengadilan-pengadilan itu lebih independen. Dalam kenyataan, independensi dipahami secara berbeda dalam konteks yang berbeda (Carothers hlm. 90). Pengaturan-pengaturan guna mengawal independensi peradilan adalah hasil proses politik yang kompleks dalam suatu konteks, oleh sebab itu independensi dan pemahamannya spesifik untuk konteks yang bersangkutan. Pada hakikatnya hal ini tidak menjadi masalah dalam konteks kajian ini. Kalau kita melihat ke penolakan para pengguna pengadilan terhadap korupsi di pengadilan, yang dimaksudkan adalah proses dan putusan pengadilan yang tidak adil. Dalam kajian ini, independensi dipandang sebagai sebuah kondisi, dan pengaturan yang memungkinkan keluarnya putusan yang *imparsial* atau tidak berpihak dan adil oleh hakim-hakim dan pengadilan-pengadilan.

Imparsial adalah Prinsip yang ke-2 dari JIG. Imparsial berarti menjalankan tugas-tugas peradilan tanpa mengistimewakan, mengaburkan, atau prasangka, terkait dengan putusan yang akan dikeluarkan tetapi juga berkaitan dengan proses yang menghasilkan putusan itu. Dalam sebuah semboyan, keadilan tidak hanya harus ditegakkan, keadilan juga harus tampak telah ditegakkan.⁷⁾ Imparsial mempersyaratkan keberadaan imparsial yang sesungguhnya selain imparsial yang kelihatan sebagaimana tampak dengan mata sendiri oleh pengamat yang sehat rohani dan jasmani. Itu sebabnya persepsi itu penting. Dalam subbab tentang bukti empiris, kita akan melihat bagaimana orang merasakan imparsial putusan-putusan pengadilan, betapa penting yang kelihatan itu, dan apa yang penting terkait dengan independensi dan syarat imparsial.

Council of Europe – GRECO

Sebuah organisasi internasional lain dalam implementasi antikorupsi adalah *Group of States Against Corruption* (GRECO), yang didirikan pada tahun 1999 oleh Dewan Eropa untuk memantau kepatuhan negara-negara anggota terhadap standar-standar antikorupsi. Pantauan GRECO terdiri atas sebuah prosedur evaluasi horizontal yang mengevaluasi semua anggota, dan membuat rekomendasi-rekomendasi untuk pembaruan dan sebuah prosedur kepatuhan untuk mengukur upaya-upaya yang telah diambil untuk pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi. Sampai saat ini, GRECO telah menyelenggarakan tiga putaran evaluasi. GRECO memiliki 46 anggota, 45 negara-negara Eropa, ditambah Amerika Serikat. Sebagian besar laporan GRECO terbuka untuk umum.⁸⁾

Definisi dan Kategorisasi Korupsi

Subbab ini membahas beberapa definisi dan kategorisasi yang lazim digunakan.

Korupsi adalah suatu istilah yang digunakan untuk banyak pengertian. Sebuah cara yang diterima secara umum untuk mengatasi keragaman yang konseptual ini adalah mengedepankan sebuah definisi. Definisi-definisi tidak dapat mencakup secara keseluruhan realitas fenomena kompleks seperti korupsi.

Pendekatan yang diambil dalam subbab ini melakukannya hanya secara terbatas. Tujuannya adalah untuk membatasi cakupan dan memberikan fokus yang cukup untuk pembahasan. Perspektif perbandingan yang disajikan kemudian akan membuat gambaran kita lebih bernuansa.

Penyalahgunaan fasilitas umum untuk keuntungan pribadi adalah definisi yang paling umum untuk korupsi. Sedangkan definisi yang lebih tepat dan lebih lengkap adalah: Perilaku yang menyimpang dari tata krama resmi yang mengatur tingkah laku seseorang ketika memegang jabatan publik karena motif-motif yang terkait dengan diri sendiri seperti kekayaan, kekuasaan, atau status (Mustaq Khan 1996 hlm. 12, dikutip dalam Andvig, hlm. 12).

Kebanyakan definisi untuk korupsi berfokus pada aspek-aspek ekonominya, padahal korupsi juga dapat mencakup faktor-faktor sosial atau budaya. Begitu pula, kebanyakan definisi tentang korupsi akan berfokus pada hubungan antara negara dan masyarakat karena korupsi sektor publik diyakini sebagai masalah yang lebih mendasar daripada korupsi sektor swasta, dan karena pengendalian korupsi sektor publik dipandang sebagai prasyarat untuk mengendalikan korupsi sektor swasta.

Kategorisasi yang sering digunakan untuk korupsi adalah sebagai berikut (Andvig hlm. 18, Anderson 2006 hlm. 7):

- ~ *Korupsi administratif atau birokratis*, bentuk suap kecil-kecilan yang berhubungan dengan *implementasi* hukum, undang-undang, dan regulasi.
- ~ *Korupsi politik*, atau korupsi yang merugikan negara (*state capture*), korupsi tingkat tinggi dalam proses pembuatan undang-undang, perusahaan-perusahaan yang membentuk dan memengaruhi *perumusan undang-undang dan regulasi* melalui pembayaran pribadi atau cara-cara lain untuk memengaruhi pejabat-pejabat dan politikus publik.

Ketika diterapkan ke sistem peradilan dan pengadilan, pengelompokan berikut membedakan korupsi sebagai berikut:

- ~ Korupsi birokrasi: memengaruhi implementasi rutin undang-undang dan regulasi-regulasi: penanganan perkara dan putusan-putusan yudisial umum sehari-hari, di pengadilan-pengadilan tingkat pertama.
- ~ Korupsi politik, tingkat tinggi: memengaruhi putusan-putusan yudisial yang relevan di tingkat yang lebih tinggi, misalnya terkait dengan hasil-hasil pemilihan umum, kontrol yudisial atas badan eksekutif oleh pengadilan tingkat tinggi, perkara-perkara pidana high profile, atau putusan-putusan yang membentuk yurisprudensi, dan memengaruhi penunjukan-penunjukan dalam jabatan yudisial.

Bentuk-bentuk korupsi itu meliputi *bribery* (penyuapan), *extortion* (pemerasan), kroniisme, nepotisme, patronase, *graft*, *embezzlement* (penggelapan); semua diuraikan dalam *Oxford English Dictionary* sebagai berikut:

- ~ Bribery (penyuapan) berarti secara tidak jujur membujuk (seseorang) untuk bertindak sesuai kepentingan seseorang dengan membayar mereka atau memberikan dorongan lain.
- ~ Graft meliputi penyuapan dan upaya korupsi lain untuk membujuk demi kepentingan politik atau bisnis.
- ~ Extortion adalah menerima sesuatu dengan kekerasan, ancaman, atau cara tidak adil lain.
- ~ Nepotisme adalah sikap pilih kasih yang ditunjukkan kepada keluarga atau teman, terutama dengan memberi mereka pekerjaan.
- ~ Kroniisme adalah penunjukan teman atau kenalan ke posisi kekuasaan secara tidak wajar.
- ~ Patronase berarti dukungan yang diberikan oleh seorang patron, selain kekuasaan untuk mengendalikan penunjukan ke jabatan-jabatan atau pemberian hak untuk diistimewakan.

Khusus untuk patronase, penjelasan-penjelasan yang ada, semua meliputi kualifikasi eksplisit yang secara moral negatif untuk kegiatan-kegiatan termaksud: menyiratkan secara tidak jujur, tidak lengkap, tidak adil, dan tidak pantas bahwa perbuatan

termaksud memintas garis pembatas antara perilaku pantas dan tidak pantas. Membayar seseorang untuk bertindak sesuai keinginan seseorang tidak dengan sendirinya disebut penyuapan. Yang menjadikannya penyuapan adalah apabila itu dilakukan secara berlawanan dengan aturan dan standar. Standar bagi pejabat-pejabat publik lebih ketat daripada standar untuk sektor swasta. Membayar seorang anggota parlemen untuk berbuat sesuai kepentingannya tidak pantas, tetapi membayar seorang pelobi untuk mencoba dan memengaruhi anggota parlemen yang sama untuk kepentingannya tidak demikian.⁹⁾ Membantu keluarga seseorang pada dasarnya baik-baik saja; perbuatan itu menjadi pilih kasih ketika melewati batas antara bantuan pantas dan bantuan tidak pantas, misalnya ketika sebuah pekerjaan diberikan dengan memintas prosedur yang lazim untuk merekrut staf, ketika seorang anggota keluarga diberi prioritas dalam penanganan perkara. Yang juga menjadikannya tidak pantas adalah tujuan mendapatkan keuntungan pribadi. Oleh sebab itu ketidakpantasan memiliki dua komponen: pelanggaran standar, dan keuntungan pribadi.

Nepotisme, kroniisme dan patronase memengaruhi *siapa* mengambil sebuah putusan, bukan apa isi putusan itu. Dalam kaitan dengan badan peradilan dan pengadilan, pertanyaan tentang siapa mengambil keputusan tertentu melibatkan beberapa tingkat dalam organisasi. Itu berhubungan dengan pemberian perkara perorangan dan perkara kelompok, selain dengan penunjukan-penunjukan yudisial. Dalam keduanya, itu dapat melibatkan baik korupsi administratif maupun politis. Itu juga dapat melibatkan badan-badan dan orang-orang di dalam atau di luar lembaga peradilan. Dan akhirnya, isi putusan-putusan itulah yang menjadi tujuan perbuatan memengaruhi.

Sekarang kita sampai ke kesimpulan bahwa, untuk tujuan membahas korupsi di pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan, menggunakan definisi agak rumit yang menekankan unsur-unsur tidak pantas akan mempertajam fokus kita. Berikut ini definisi yang bersesuaian dengan tujuan itu: *Korupsi di pengadilan dan di lembaga peradilan dengan demikian berarti penggunaan*

kekuasaan kehakiman secara tidak pantas untuk keuntungan pribadi, yang menghasilkan putusan-putusan yang tidak imparial.

Pemahaman berorientasi hukum untuk istilah korupsi umumnya berkaitan dengan pelanggaran sebuah aturan dalam hukum nasional. Ini menyiratkan bahwa pertimbangan-pertimbangan soal legalitas berbagai praktik juga akan bervariasi dengan perundang-undangan nasional yang berbeda (Andvig hlm. 66). Ini juga berlaku dalam makna yang lebih luas. Yang dipandang pantas atau tidak pantas bergantung pada konteks. Akibatnya, pemahaman legal tunggal untuk korupsi tidak cukup untuk tujuan menemukan cara-cara untuk memeranginya, baik di lembaga-lembaga peradilan atau di tempat lain. Kendati demikian, ketika konvensi-konvensi internasional mengatakan para hakim dan pengadilan harus adil dan tidak berpihak, itu harus menjadi semacam kerangka normatif untuk pembahasan tentang kepatutan dan ketidakpatutan bagi pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan.

Beberapa Teori Tentang Penyebab-penyebab Korupsi

Subbab ini membahas beberapa pendekatan akademis terkemuka terhadap penyebab-penyebab korupsi dalam rangka mendapatkan wawasan tentang cara-cara membatasi korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan. Pendekatan akademis terkemuka soal korupsi dan penyebab-penyebabnya sebagian besar dari Amerika. Saya memilih pendekatan-pendekatan itu untuk dibahas di sini karena memudahkan analisis saya, yang akan menganalisis aspek-aspek organisasi dalam masalah-masalah yang dihadapi oleh pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan.

Pendekatan pertama berfokus pada kekuasaan dan kontrol atas kekuasaan itu. Pendekatan ini mengidentifikasi tiga faktor:

- ~ Kekuasaan eksklusif pembuat keputusan;
- ~ Diskresi seseorang;
- ~ Kurangnya akuntabilitas untuk penyalahgunaan kekuasaan dan diskresi.

Kalau dibuatkan rumusnya, hubungan antara faktor-faktor itu mungkin menjadi sebagai berikut:

Korupsi = monopoli + diskresi – akuntabilitas (Klitgaard 1988 hlm. 75).

Kalau diterapkan pada hakim-hakim dan pengadilan-pengadilan, rumus Klitgaard berarti hakim-hakim akan jauh lebih mungkin dapat dan dikorupsi jika mereka mempunyai:

- ~ Monopoli atas penyelesaian perselisihan hukum, misalnya ketika upaya alternatif seperti arbitrase atau mediasi tidak dapat ditempuh;
- ~ Membuat diskresi yang luas, misalnya, ketika mereka dibebaskan dari pemeriksaan;
- ~ Akuntabilitas terbatas, misalnya, dalam proses-proses bukan lisan, tidak dipublikasikan secara luas, peradilan-peradilan yang tidak berkesinambungan, penyelesaian perselisihan yang hanya sepihak, atau putusan-putusan yang tidak dipublikasikan.

Hakim-hakim dan pengadilan-pengadilan akhirnya sungguh mempunyai monopoli atas kekuasaan memberi sanksi atas nama negara dalam penyelesaian perselisihan. Merujuk ke faktor kedua, hakim jarang memiliki kebebasan yang luas sekali; kewenangan mereka umumnya dibatasi oleh ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.¹⁰⁾ Putusan-putusan pengadilan sering menjadi subjek upaya banding atau peninjauan kembali. Akhirnya, ketika proses-proses ditangani secara terbuka dan putusan-putusan dipublikasikan, penyalahgunaan kekuasaan yudisial dapat diharapkan menjadi terbatas. Ketika diterapkan ke lembaga-lembaga peradilan, tiap faktor itu mengandung risiko. Lembaga tersebut juga mengusulkan pengaturan untuk mengatasi risiko-risiko itu. Tingkat monopoli yang lebih tinggi dapat diatasi dengan menurunkan tingkat kebebasan, atau akuntabilitas lebih besar, keduanya.

Fokus pada kekuasaan menjelaskan syarat-syarat yang memungkinkan kekuasaan itu disalahgunakan. Ini tidak menjelaskan mengapa orang-orang sungguh menyalahgunakan

kekuasaan mereka, secara umum atau dalam proses-proses yudisial.

Pendekatan kedua berfokus pada motivasi dan insentif bagi orang-orang yang sungguh menyalahgunakan kekuasaan. Perilaku korup, dalam analisis ini, terutama ditentukan oleh:

- ~ Tingkat manfaat yang tersedia;
- ~ Tingkat risiko transaksi korup;
- ~ Kemampuan tawar relatif antara penyuap dengan yang disuap (Rose-Ackerman 1999 hlm. 225).

Faktor-faktor dasar ini dapat diterapkan kepada hakim-hakim dan pengadilan-pengadilan. Gaji rendah, kondisi kerja buruk dan kelangkaan sumber daya, semua dapat menjadi insentif yang nyata bagi hakim dan staf pengadilan untuk menerima suap demi manfaat atau tunjangan yang berhak mereka terima. Mereka mungkin menyalahgunakan kekuasaan mereka terutama ketika risiko ketahuan rendah, atau ketika ketahuan pun tidak menyebabkan mereka mendapatkan sanksi. Di sini, independensi sendiri dapat menjadi sebuah faktor risiko: ketika mekanisme satu-satunya untuk pendisiplinan bersifat internal karena hakim-hakim sendiri bertugas menimbang tuduhan-tuduhan penyalahgunaan kekuasaan yudisial, risiko penuntutan dan pemberian sanksi bisa relatif rendah. Sebuah faktor lain yang memengaruhi tingkat risiko adalah keefektifan organisasi. Jika informasi tentang kinerja organisasi tidak tersedia atau tidak transparan, itu akan memudahkan perilaku korup karena hal itu menurunkan risiko ketahuan.

Daya tawar relatif yang dimiliki oleh hakim atau anggota staf pengadilan dan para penggugat yang saling bersaing terutama ditentukan oleh tingkat kebutuhan finansial, sumber daya, dan persaingan. Faktor-faktor ini, semua berpengaruh terhadap tingkat praktik korupsi. Daya tawar relatif hakim atau anggota staf pengadilan akan dipengaruhi oleh keberadaan monopoli, tingkat kebebasan (kewenangan) dan tingkat akuntabilitas.

Pendekatan ini meneliti motivasi-motivasi; tidak hanya berfokus pada syarat-syarat yang memungkinkan kemunculan insentif-insentif ini. Kedua pendekatan mencermati perilaku orang per orang; pendekatan-pendekatan itu tidak hanya mempelajari perbedaan-perbedaan di tingkat ekonomi atau pembangunan politik sebuah sistem nasional yang mungkin menjelaskan keragaman korupsi.

Kalau korupsi harus dibatasi dengan meningkatkan tingkat risiko transaksi-transaksi korup dan meningkatkan akuntabilitas, perbaikan paling nyata yang mungkin merupakan jalan keluar adalah upaya-upaya represif yang kuat. Ini dapat berwujud kampanye-kampanye anti korupsi dan penuntutan. Banyak kampanye seperti itu tidak menghasilkan penurunan korupsi yang berkelanjutan.

Sejauh ini, kita secara tersirat telah mengandaikan korupsi adalah fenomena yang sama di seluruh dunia. Subbab mendatang membahas pendekatan komparatif yang mungkin menyediakan beberapa penjelasan soal kegagalan kampanye-kampanye itu.

Pendekatan Komparatif: Sindrom-sindrom Korupsi

Hal pertama yang sangat mengejutkan dalam perspektif komparatif adalah bahwa korupsi jarang terjadi di negara-negara maju dibandingkan dengan negara-negara kurang maju. *World Governance Indicators* Bank Dunia telah menunjukkan sebuah korelasi yang jelas antara tingkat pembangunan ekonomi dan korupsi: korupsi cenderung lebih rendah di negara-negara yang lebih kaya. Begitu pula, hakim-hakim dengan gaji lebih tinggi lebih sedikit yang terlibat korupsi. Hampir separuh, 46 persen, variasi dalam korupsi di lembaga peradilan "dijelaskan" berdasarkan variabel-variabel pendapatan per kapita dan keterbukaan ekonomi, walaupun keterbukaan ekonomi tidak signifikan (Voigt in TI GCR 2007 hlm. 298). Gaji pejabat kehakiman yang lebih tinggi dan rendahnya tingkat korupsi memiliki korelasi yang kuat. Kendati demikian, menaikkan gaji para hakim sebagai upaya penanggulangan tidak secara signifikan berpengaruh terhadap tingkat korupsi. Faktor yang signifikan di sini bukan tingkat gaji hakim sendiri; faktor yang signifikan adalah tingkat pembangunan keseluruhan.

Pendekatan ketiga dalam subbab ini tentang teori yang menghubungkan tingkat-tingkat pembangunan dengan tingkat-tingkat korupsi yang dirasakan. Pendekatan ini membandingkan pola-pola korupsi diseantero negeri dan mengidentifikasi pola-pola korupsi antarnegara (Johnston 2005). Tingkat pembangunan dan tingkat korupsi yang dapat dilihat dengan jelas merupakan faktor-faktor utama yang digunakan untuk mengelompokkan negara-negara menjadi beberapa sindrom korupsi. Sembilan puluh delapan negara dipilah menjadi empat kelompok yang bermiripan dengan menerapkan indikator-indikator partisipasi dan institusi yang banyak dipakai (Lampiran B). Indikator-indikator utama yang digunakan adalah *World Governance Indicators Bank Dunia*, Indeks Pembangunan Manusia Program Pembangunan PBB dan Indeks Persepsi Korupsi Transparency International, yang berlaku sampai 2001. Data-data ini tersedia bagi publik.¹¹⁾

Sindrom-sindrom itu terkait dengan korupsi sistemik, bukan perkara perilaku korup individual. Pendekatan ini mengidentifikasi empat sindrom korupsi, mencerminkan kombinasi-kombinasi yang paling sering dihadapi antara partisipasi politik lebih kuat atau lebih lemah dan lembaga-lembaga yang lebih kuat atau lebih lemah: Negara dengan sindrom *Influence Markets* memiliki lembaga-lembaga demokratis yang berfungsi dan sangat maju, tetapi memiliki sisi partisipasi yang lemah. Jumlah pengguna hak pilih (*Voter turnout*) rendah, dan pendanaan partai merupakan masalah kritis. Korupsi telah dihambat dengan melegalkan penggunaan kekayaan untuk politik, namun kebijakan-kebijakan berpihak pada kepentingan-kepentingan bernuansa uang. Kebijakan-kebijakan itu mungkin terlihat sebagai akibat perusahaan-perusahaan Internasional yang tidak adil atau dipengaruhi oleh korupsi yang berpartisipasi dalam praktik-praktik korupsi di negara-negara berkembang, tempat lembaga-lembaga publik yang kuat memberikan pengaruh mereka dalam pembelian atau penyewaan, dan lembaga-lembaga ekonomi yang kuat (seperti perbankan, lembaga keuangan) menjadikan negara ini tempat berlindung yang aman untuk korupsi yang berasal dari mana pun.

Di negara dengan sindrom *Elite Cartels*, tokoh-tokoh penting melakukan kolusi di balik peristiwa kompetisi politik dan menguasai baik aparat pemerintah maupun bagian-bagian dalam perekonomian. Pemilihan umum tidak jujur, tidak tegas, atau tanpa persaingan. Lembaga-lembaga cukup lemah. Bagaimanapun, peluang-peluang politik dan ekonomi sering meluas setidaknya sebagian, menjadikan kartel elit sebuah cara untuk mengalahkan calon-calon pesaing di kedua bidang.

Di negara dengan sindrom negara *Oligarchs and Clans*, lembaga-lembaga politik dan sosial sangat lemah dan tidak efektif, dan partisipasi mengandung risiko. Kaum elit yang ambisius secara politik dan ekonomi merasa tidak aman. Mereka membangun basis-basis dukungan pribadi yang memungkinkan mereka mengeksploitasi baik negara maupun perekonomian. Korupsi macam ini tidak dapat diprediksi dan menjadi sumber ketidakadilan yang kuat. Pengadilan, kepolisian, dan birokrasi juga ikut terbajak.

Di negara dengan sindrom *Official Moguls*, ada impunitas bagi kalangan pejabat. Lembaga-lembaga sangat lemah, partisipasi rakyat di pemerintahan juga lemah dan harus digerakkan dari atas. Pemimpin-pemimpin korup dan sistem pilih kasih mereka mengeksploitasi masyarakat dan perekonomian, termasuk bantuan dan investasi, padahal tugas mereka adalah mengembangkannya.

Pendekatan ini memberikan sebuah pemahaman yang bernuansa tentang berbagai bentuk korupsi dan interaksi lembaga-lembaga sektor publik dengan masyarakat di sekitarnya. Pendekatan berdasarkan sindrom mencakup semua negara, tidak hanya negara-negara berkembang. Pendekatan ini merupakan titik-titik awal untuk pembaruan di semua tahap pembangunan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, pendekatan ini relevan untuk mengidentifikasi upaya-upaya melawan korupsi. Menyusun suatu reformasi yang disesuaikan dengan sindrom tertentu akan memperbesar peluangnya untuk sukses. Sebagai contoh, reformasi yang mempersyaratkan tekad politik yang kuat akan sulit dilaksanakan apabila lembaga-lembaga sangat lemah.

Konsekuensi yang mungkin dari pendekatan ini untuk reformasi akan dibahas lebih rinci dalam Bab 5.3 tentang upaya-upaya perbaikan. Pertama, dalam Bab 5.2, perkara-perkara korupsi di lembaga-lembaga negara disuatu negara akan dibahas untuk memberikan beberapa pemahaman tentang fenomena ini.

Kesimpulan-kesimpulan untuk bab ini

Bab ini menyiapkan kerangka teoretis untuk melakukan kajian tentang korupsi di pengadilan di lembaga-lembaga peradilan lain. Yang dimaksudkan dengan korupsi dalam konteks lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan adalah perilaku hakim dan staf pengadilan yang tidak patut karena—untuk mencari keuntungan pribadi—perilaku itu menyimpang dari tata tertib yang diatur dalam ketentuan-ketentuan konvensi-konvensi internasional yang terkait dengan prinsip imparisial pengadilan. Perilaku korup itu dapat diatur dengan peraturan-peraturan yang sejalan dengan independensi, misalnya mekanisme-mekanisme disiplin internal yang menurunkan risiko ketahuan atau terkena sanksi. Pembangunan kelembagaan yang lemah juga memudahkan korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan. Gaji yang rendah dan kurangnya sumber daya dapat menaikkan keuntungan dari korupsi. Korupsi mungkin sekali terjadi ketika hakim-hakim memiliki hal-hal:

- ~ Monopoli dalam pembuatan putusan, oleh karena tanpa saingan.
- ~ Diskresi terlalu luas, misalnya ketika tidak ada atau terbatasnya kemungkinan pemeriksaan ulang atau banding
- ~ Rendahnya akuntabilitas, karena tidak ada kontrol oleh publik atau risiko ketahuan atau terkena sanksi untuk perilaku korupsi itu rendah.

Rendahnya risiko ketahuan menunjukkan adanya kelemahan pada kelembagaan. Tingkat dan bentuk kelemahan kelembagaan merupakan penentu yang penting untuk korupsi. Tingkat dan bentuk korupsi yang sesungguhnya dalam suatu situasi berhubungan dengan tingkat pembangunan dan bergantung pula pada sindrom korupsi yang dapat terjadi.

Baik tingkat maupun bentuk kelemahan kelembagaan menentukan di mana titik awal untuk melaksanakan reformasi. Kerangka ini memberikan arahan untuk dilakukannya penelitian terhadap kejadian korupsi yang umum, dan di lembaga-lembaga peradilan serta pengadilan-pengadilan, dalam bab berikut.

Penelitian semacam ini, akan membantu untuk mendapatkan pengertian tentang awal dimulainya reformasi untuk mengurangi korupsi di badan-badan peradilan dan pengadilan-pengadilan di pelbagai negara dengan sindrom-sindrom yang berbeda-beda. Pengertian ini akan memberikan dasar untuk mengidentifikasi bagaimana caranya mengurangi korupsi, dengan menggunakan teknologi informasi.

Bab 5.2 Korupsi Pengadilan – Bukti Empiris

Bab ini membahas peristiwa korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan, dan bentuk-bentuknya mewujud dalam kehidupan nyata dengan konteks-konteks yang berbeda. Bab dimulai dengan membahas masalah-masalah metodologis dengan bukti empiris tentang korupsi. Selanjutnya kita menganalisis masalah-masalah tersebut dalam kaitan dengan bukti korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan.

Setelah itu bab ini membahas contoh-contoh yang terdokumentasi dengan baik untuk korupsi administratif dan korupsi tingkat tinggi di negara-negara dari semua kelompok sindrom korupsi yang berbeda. Bukti empiris tentang korupsi akan berasal dari sumber-sumber yang berbeda. Beberapa bukti berasal dari survei; paling banyak diturunkan dari studi-studi kasus. Studi-studi kasus bertindak sebagai ilustrasi. Informasi empiris ini, tentang kejadian korupsi dan bentuk-bentuk sesungguhnya yang terwujud, diberi pembahasan yang cukup panjang. Alasan untuk ini adalah bahwa informasi itu memiliki kepentingan yang khusus bagi anggota audiens yang berlatar belakang dari negara Barat dan negara maju. Sudah menjadi pengalaman saya bahwa pemahaman tentang seperti apa korupsi sesungguhnya kelihatan seperti problematis karena pengalaman mereka dengan korupsi sektor publik yang sistemik terbatas.

Akhirnya, bab ini menawarkan beberapa kesimpulan tentang penyebab-penyebab korupsi di lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan, serta beberapa indikasi tentang upaya-upaya perbaikan (remedies) yang dipersyaratkan.

Isu-isu metodologi

Subbab ini membahas beberapa masalah metodologi yang berkaitan dengan penelitian empiris tentang korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan. Akan dibahas tentang kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan metodologi survei serta berbagai indikator yang berpengaruh terhadap penelitian.

Bukti-bukti empiris tentang korupsi pada umumnya, dan tentang korupsi di pengadilan serta lembaga-lembaga peradilan khususnya, terbilang langka. Ini terutama benar untuk studi-studi kasus. Akibatnya, bukti empiris yang berasal dari survei relatif besar. Kendati demikian, yang dapat kita pelajari dari survei-survei ini memiliki keterbatasan.

Kita perlu membedakan survei-survei yang melaporkan *pengalaman* dengan korupsi, dan survei-survei tentang *persepsi* mengenai korupsi. Keduanya mendatangkan risiko masing-masing. *Pengalaman* yang aktual mungkin tidak selalu dilaporkan secara benar sepenuhnya. Responden mungkin enggan mengaku telah membayar suap. Pejabat pengadilan mungkin enggan melaporkan korupsi dalam profesi mereka sendiri atau yang dilakukan oleh sesama mereka karena loyalitas kepada kelompok. *Persepsi* tentang praktik-praktik korupsi di sistem peradilan mungkin disebabkan oleh praktik-praktik korupsi yang sesungguhnya tetapi dapat juga disebabkan oleh keterlambatan atau ketidakmampuan akibat sebab-sebab lain. Itu juga bisa disebabkan oleh perasaan umum bahwa semua pegawai negeri memang korup. Persepsi tentang korupsi di lembaga peradilan dan di pengadilan di kalangan masyarakat umum cenderung lebih tinggi daripada persepsi mengenai korupsi oleh pengguna-pengadilan, mereka yang telah sungguh mengalami urusan dengan pengadilan (TI GCR 2007 hlm. 14). Persepsi tentang korupsi mungkin juga naik ketika pemerintah secara aktual mulai menangani korupsi, dan hal ini

mendapatkan perhatian pers/pemberitaan. Sebuah contoh kasus adalah Republik Ceko; skornya dalam Transparency International Corruption Perception Index turun dari 3,9 menjadi 3,7 antara 2001 dan 2002, sewaktu Republik Ceko bersiap diri untuk bergabung dengan Uni Eropa (TI CPI 2001 dan 2002).

Oleh sebab itu, baik survei tentang pengalaman maupun survei tentang persepsi perlu diperlakukan dengan hati-hati, khususnya dalam konteks diagnosis masalah. Kendati demikian, keduanya dapat berfungsi memberi suatu rasa pada kejadian korupsi, jadi membantu mengidentifikasi arah-arrah untuk penyelidikan dan pemeriksaan lebih lanjut. Untuk tujuan diagnostik, survei-survei itu perlu dilengkapi dengan informasi dari kajian-kajian kualitatif, khususnya studi-studi kasus.

Pandangan Dunia Tentang Korupsi di Pengadilan-pengadilan

Sebagai langkah pertama dalam meneliti bukti empiris tentang korupsi di pengadilan-pengadilan dan di lembaga-lembaga peradilan, Global Corruption Barometer milik Transparency International memberikan laporan tentang korupsi dunia. Organisasi ini melakukan survei terhadap bentuk dan besaran korupsi menurut pandangan orang banyak di seluruh dunia. Laporan Barometer yang paling baru berasal dari tahun 2006. Ada informasi yang menarik tentang korupsi di pengadilan: di seluruh dunia, 29 persen dari seluruh responden percaya pengadilan itu korup. Dua puluh empat persen menyetujui pandangan bahwa, guna memastikan agar pengadilan memberikan pertimbangan yang tidak berpihak, Anda perlu menyuap seseorang. Dari 24 persen itu, 51 persen percaya Anda harus menyuap seorang hakim. Di antara responden-responden itu yang telah menggunakan sistem hukum dan pengadilan dalam 12 bulan sebelumnya, 11,5 persen melaporkan bahwa mereka atau seorang anggota keluarga mereka telah mengeluarkan uang untuk suap (TI GCR 2007 hlm. 11). Jadi, sementara 24 persen percaya suap itu perlu, hanya 11,5 persen pengguna pengadilan melapor mereka sungguh membayar suap.

Sindrom-sindrom korupsi

Subbab ini juga mengemukakan pandangan dunia tentang korupsi, dengan cara lebih terperinci. Tabel 24 menggambarkan pendekatan komparatif tentang sindrom-sindrom korupsi dari kerangka teoretis. Di sini, metodologi itu diterapkan untuk membandingkan sejumlah negara berdasarkan tingkat pembangunan dan tingkat korupsi masing-masing, kemudian membentuk kelompok-kelompok berdasarkan sindrom-sindrom. Peringkat mereka dalam indeks besar yang dibahas dalam Bab 1.3 juga disertakan.

Tabel 24 menunjukkan peringkat-peringkat dan skor-skor dari berbagai sumber. Untuk tiap negara, pengelompokan sindrom korupsi ada dalam kolom 1. Nama negara di kolom kedua. Kolom 3 mencantumkan skor indeks persepsi Transparency International Corruption dari skor maksimum 1,0 (2005 adalah indeks terbaru yang tersedia); kolom 5: peringkat tahun 2008 dalam TI CPI dengan 1 sebagai skor untuk persepsi korupsi paling rendah; kolom 6, Doing Business Database untuk waktu dalam hari kalender untuk pemaksaan perjanjian dari langkah pertama sampai dan mencakup tindak pemaksaan; kolom 7, waktu dalam hari kalender hanya untuk persidangan dan pemberian putusan; sedangkan kolom 8, Worldwide Governance Indicators memberikan skor-skor peringkat persentase untuk hukum sebagai Panglima/*Rule of Law*.

Negara-negara dipilih karena mereka memiliki peran penting dalam kajian ini, dan/atau karena peringkat mereka memberikan kesan umum tentang kecenderungan sedunia dalam tingkat pembangunan, keefektifan pemerintahan, tingkat korupsi dan mutu sistem peradilan. Secara keseluruhan, tingkat yang tinggi pada peringkat pembangunan manusia seiring sejalan dengan tingkat korupsi yang rendah (TP CPI, kolom 3 dan 5). Peringkat sindrom Johnston dibuat berdasarkan angka-angka tahun 2001. Dengan angka-angka tahun 2008, sebagian hasil itu barangkali akan berbeda.

Tabel 24 *Korupsi dan Tertib Hukum di Beberapa Negara*

1 group by syndrome	2 country	3 TI CPI 2008	4 HDI 2005	5 TI CPI 08 rank	6 DB time in days 2007	7 DB trial and judgment	8 WGI RoL 06
1	New Zealand	9.3	0.943	2	216	152	97.6
1	Singapore	9.2	0.922	4	120	88	95.2
1	Netherlands	8.9	0.953	7	514	442	93.8
1	United Kingdom	7.7	0.946	16	404	313	93.3
1	Costa Rica	5.1	0.846	47	877	547	64.8
2	Belgium	7.3	0.946	18	505	400	91
2	South Korea	5.6	0.921	40	230	90	72.9
2	Slovakia	5.0	0.863	52	565	365	61.4
2	Paraguay	2.4	0.755	138	591	466	18.1
3	Sri Lanka	3.2	0.743	92	1318	1000	54.3
3	Romania	3.8	0.813	70	537	365	50.5
3	Bulgaria	3.6	0.824	72	564	334	50
3	Nepal	2.7	0.534	121	735	365	29
3	Nicaragua	2.5	0.710	134	540	331	25.7
4	Macedonia	3.6	0.801	72	385	280	43.8
4	Georgia	3.9	0.754	67	285	100	32.9
4	Egypt	2.8	0.708	115	1010	720	53.8
4	Morocco	3.5	0.646	80	615	365	53.3
4	Benin	3.1	0.437	96	720	375	36.7
4	Kenya	2.1	0.521	147	465	365	15.7
4	Nigeria	2.7	0.470	121	457	273	8.1
4	Gambia	1.9	0.502	158	434	302	47.6

Sources: TI CPI, HDI, DB, World Bank 2008a, WGI.

Umumnya, skor tinggi untuk *Rule of Law* juga dikarenakan bersamaan dengan tingkat pembangunan yang tinggi, tetapi hasil-hasil ini tidak begitu berkorelasi secara langsung. Hal ini berlaku pula untuk skor-skor kedua DB pada jumlah hari yang diperlukan untuk menangani gugatan perjanjian secara paksa. Jelas, agar penilaian menjadi realistis, sebuah kajian yang lebih mendalam dan kualitatif diperlukan. Pendekatan semacam ini disajikan dalam subbab mendatang.

Indikator-indikator Judicial Integrity Group

Judicial Integrity Group, yang didukung oleh UNODC, telah menyusun sebuah daftar indikator-indikator yang diturunkan dari kajian-kajian empiris terhadap korupsi di lembaga peradilan dan

pengadilan (UNODC 2001). JIG mengeluarkan sejumlah penugasan untuk menilai status quo sektor peradilan di **Indonesia**, Nigeria, Afrika Selatan, dan Sri Lanka. Metode-metode penilaian itu meliputi desk review, survei dan kelompok-kelompok fokus. Semua stakeholder diwawancarai, antara lain, tentang pengalaman-pengalaman dan persepsi-persepsi mereka tentang korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan.

Dalam publikasi tahun 2001-nya tentang memperkuat integritas peradilan untuk melawan korupsi (Strengthening Judicial Integrity Against Corruption), JIG telah menyajikan 16 indikator untuk korupsi. Indikator-indikator ini bukan indikator-indikator seperti yang dimaksudkan di atas. Informasi itu merupakan fakta-fakta atau situasi-situasi yang mungkin menunjukkan keberadaan korupsi dalam sistem peradilan. Berikut ini daftar mereka (UNODC 2001 hlm. 6):

Indikator-indikator korupsi, *berdasarkan persepsi masyarakat umum*, yang meliputi:

- ~ Keterlambatan dalam eksekusi perintah pengadilan;
- ~ Penerbitan pemanggilan dan pemberian penundaan penahanan yang tidak dapat dijelaskan;
- ~ Tahanan tidak dibawa ke pengadilan;
- ~ Kurangnya akses publik ke arsip proses perkara pengadilan;
- ~ Penghilangan berkas-berkas;
- ~ Variasi yang tidak lazim dalam penetapan hukuman;
- ~ Keterlambatan dalam penyerahan putusan;
- ~ Tingkat pembebasan yang tinggi;
- ~ Konflik kepentingan;
- ~ Prasangka-prasangka yang menguntungkan atau merugikan salah satu pihak, saksi, atau pengacara (secara perorangan atau sebagai anggota kelompok tertentu);
- ~ Penugasan yang terlalu lama di satu kantor pengadilan;
- ~ Terlalu banyak putusan yang berpihak kepada lembaga eksekutif;
- ~ Penunjukan yang diduga sebagai hasil patronase politik;
- ~ Perlakuan istimewa atau bermusuhan oleh lembaga eksekutif atau legislatif;

- ~ Pertemuan-pertemuan yang sering dilakukan penggugat atau tergugat dengan orang-orang tertentu berprofesi hukum, badan eksekutif tau badan legislatif.
- ~ Penempatan jabatan sesudah pensiun.

Indikator-indikator JIG tidak membedakan gejala-gejala, seperti putusan yang tidak konsisten dan praduga-praduga, serta memudahkan situasi-situasi, misalnya kurangnya akses ke arsip proses perkara pengadilan di kantor pengadilan tertentu. Mereka menggunakan kriteria seperti variasi-variasi yang “tidak lazim” dalam menjatuhkan hukuman dan tingkat pembebasan yang “tinggi”. Agar ada gunanya, kriteria itu harus dikembangkan dengan hati-hati dalam konteks yang khusus, tidak terlalu relatif dan tidak terlalu subjektif pula. Bahkan sebuah konsep macam keterlambatan memerlukan beberapa standar untuk mengatakan apakah sebuah putusan lewat dari batas, dalam arti bahwa seharusnya perkara sudah beres tetapi belum.

Agar analisis tentang timbulnya korupsi dan perbaikan-perbaikan yang dimungkinkan pada lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan-pengadilan perlu penggunaan beberapa faktor sebagai berikut:

a. *Kekurangan dalam pelaksanaan kerja pengadilan*

- ~ Keterlambatan dalam pelaksanaan perintah pengadilan;
- ~ Keterlambatan dalam penyerahan putusan perkara;
- ~ Hilangnya berkas.

Keterlambatan, sebagaimana diuraikan dalam Bab 3.1, dipahami sebagai “hal-hal yang seharusnya telah dikerjakan dalam kerangka waktu tertentu, tetapi ternyata belum”: vonis yang lewat dari batas waktu, eksekusi yang terbengkalai. Dalam pengertian itu, ada komponen yang normatif untuk keterlambatan. Oleh sebab itu, agar dapat memutuskan apakah keterlambatan sungguh terjadi, kita perlu memiliki standar untuk mengukurnya.¹²⁾ Di samping itu, keterlambatan (*delay*) berbeda dari timbunan (*backlog*). Penimbunan adalah ”kumpulan sesuatu yang belum sempat dikerjakan”.

Dalam kaitan dengan hilangnya berkas, laporan JIG memberikan contoh-contoh berkas yang dibuat menghilang tetapi muncul lagi setelah pembayaran. Indikator-indikator ini terutama akan menunjuk ke korupsi administratif di pengadilan-pengadilan.

b. Ketidaksamaan dalam administrasi peradilan

- ~ Penerbitan pemanggilan dan pemberian penundaan penahanan yang tidak dapat dijelaskan;
- ~ Variasi yang tidak lazim dalam penetapan hukuman
- ~ Tingkat pembebasan yang tinggi;
- ~ Terlalu banyak putusan yang berpihak kepada orang atau lembaga eksekutif;
- ~ Prasangka-prasangka yang menguntungkan atau merugikan salah satu pihak, saksi, atau pengacara, perorangan atau sebagai anggota kelompok tertentu.

Indikator-indikator ini semua adalah tentang hasil proses peradilan. Mungkin ada pula beberapa indikator yang berhubungan dengan hal-hal seperti pembatalan untuk naik banding. Ketidakadilan, sama seperti ketidakefisienan, perlu diukur terhadap sebuah standar. Analisis berkas perkara adalah metodologi yang paling sering digunakan untuk memastikan apakah ketidakadilan sungguh telah terjadi. Dalam metodologi ini, berkas-berkas perkara yang konkret diambil dijadikan sampel atau diambil secara acak. Berkas-berkas itu diperiksa oleh pakar-pakar hukum yang cukup akrab dengan yurisprudensi dalam sistem hukum tertentu. Ketidakadilan mungkin menjadi petunjuk ke korupsi administratif atau korupsi politik, atau keduanya. Ketidakadilan mungkin telah dipicu oleh faktor-faktor lain yang bukan korupsi, misalnya pengabaian standar-standar akibat kurangnya pendidikan dan pelatihan.

c. Status dan karier hakim

- ~ Konflik kepentingan;
- ~ Penunjukan dipandang sebagai hasil patronase politik;
- ~ Perlakuan pilih kasih atau bermusuhan oleh lembaga eksekutif atau legislatif;

- ~ Sosialisasi yang sering dengan anggota-anggota tertentu profesi hukum, badan eksekutif atau badan legislatif (dengan penggugat atau calon penggugat);
- ~ Penugasan yang terlalu lama di satu kantor pengadilan;
- ~ Penunjukan jabatan sesudah pensiun.

Dipenuhinya salah satu dari tiga faktor pertama dalam daftar ini mungkin menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan dalam manajemen karier peradilan. Kekurangan-kekurangan itu bisa entah menjadi penyebab atau gejala korupsi politik. Ketika patronase politik sudah sistemik, misalnya di negara-negara dengan sindrom kelompok 3 atau 4, mungkin sekali patronase lebih kuat daripada norma imparsial. Agar dapat mendukung putusan-putusan hakim yang tidak berpihak, manajemen karier hakim harus diatur berdasarkan kebutuhan akan independensi. Sosialisasi yang sering dan layanan yang berkepanjangan mungkin faktor-faktor risiko baik untuk korupsi administratif maupun korupsi politik. Terutama dalam kelompok ini, menjadi jelas bahwa pembedaan berdasarkan negara diperlukan agar kita dapat menarik kesimpulan yang sah dan berguna. Layanan yang terlalu lama khususnya di kantor pengadilan tertentu, misalnya, tidak akan dengan sendirinya dipandang sebagai sebuah indikator, atau memudahkan situasi untuk korupsi hakim di negara-negara dengan sindrom pasar pengaruh (sindrom 1). Terlebih lagi, faktor-faktor lain perlu diperhitungkan untuk menerangkan mengapa di beberapa sistem ada korupsi sedangkan di sistem-sistem lain hanya sedikit. Indikator-indikator dalam kategori ini akan perlu diatasi di negara-negara tempat korupsi dirasakan sebagai masalah.

d. Hal-hal lain yang perlu diperhatikan

Kelompok terakhir meliputi beberapa keadaan lain yang mungkin menunjukkan praktik-praktik korupsi, terutama narapidana tidak dibawa ke pengadilan dan kurangnya akses publik ke arsip proses perkara.

Narapidana tidak dihadirkan di pengadilan mungkin, tetapi tidak harus, menunjuk ke korupsi di lembaga peradilan atau di pengadilan.

Penyebabnya bisa faktor-faktor lain, misalnya korupsi politik atau administratif di kejaksaan atau di kepolisian. Dalam statistik mungkin kejadian itu muncul sebagai lamanya penahanan sebelum peradilan, tetapi ini barangkali juga harus dicermati berdasarkan konteks setempat. Kurangnya akses publik ke arsip proses perkara pengadilan menunjukkan rendahnya akuntabilitas, sebuah faktor yang telah kita hadapi dalam subbab kerangka teoretis.

Tiap indikator JIG mungkin merupakan manifestasi kemungkinan korupsi di sebuah lembaga peradilan atau di sebuah pengadilan. Itu menjadikan indikator-indikator itu berguna untuk tujuan diagnostik, tetapi tidak dengan sendirinya menjadi landasan yang mapan untuk perencanaan upaya perbaikan. Indikator-indikator itu tidak memberi tahu mengapa korupsi ada di sana; indikator-indikator itu dapat menjadi petunjuk untuk penyebab-penyebab korupsi, tetapi tidak dengan sendirinya menjadi penyebab seperti yang dibahas dalam kerangka teoretis. Guna mendiagnosis korupsi di pengadilan, kita perlu tahu, kondisi tiap negara:

- ~ Apakah korupsi di lembaga peradilan dan di pengadilan dirasakan sebagai sebuah masalah;
- ~ Manifestasi-manifestasinya;
- ~ Penyebab-penyebab dan insentif-insentif.

Diagnosis ini menjadi dasar untuk menganalisis upaya-upaya perbaikan yang layak dan mungkin. Untuk mengidentifikasi peluang-peluang penggunaan TI sebagai perbaikan, kita juga perlu memastikan apa aspek-aspek informasi yang terkait dengan korupsi, baik dalam pengertian umum maupun dalam tiap kasus khusus. Subbab mendatang membahas beberapa contoh, menggunakan pendekatan-pendekatan yang diuraikan di sini.

Korupsi Administratif - Survei Pemberian Suap

Subbab ini membahas contoh-contoh pemberian suap dalam konteks korupsi administratif. Sumber utama kami untuk bagian pertama pembahasan ini adalah sebuah survei Bank Dunia mengenai suap yang dibayar olah kalangan bisnis di kawasan Eropa Timur dan Asia Tengah.

Alasan memilih sumber ini adalah karena survei termaksud menyediakan gambaran yang terbilang rinci tentang pengalaman korupsi. Bagian dari survei itu mempermasalahakan kepada para pengusaha tentang apakah mereka telah membayar suap ke orang pengadilan. Survei tahun 2006 mencatat bahwa, secara keseluruhan, perusahaan-perusahaan melaporkan bahwa baik pemberian suap maupun *state capture* (korupsi politik sistemik) di kebanyakan negara Eropa Timur telah menurun. Bagaimanapun, bertolak belakang dengan pelayanan-pelayanan pajak dan pabean, sistem-sistem peradilan tidak mengurangi korupsi. Kalangan pengusaha melaporkan telah membayar lebih banyak suap ke pengadilan (Anderson 2006 hlm. 54).

Kasus Slovakia

Skor TI CPI Slovakia untuk tahun 2008 adalah 5,0; sedangkan untuk tahun 2001 angka itu 3,7. Negara itu bergabung dengan Uni Eropa dalam tahun 2004. Negara ini termasuk terserang sindrom kartel elit (sindrom 2). Untuk pengadilan dan lembaga peradilan, ini mengandung arti bahwa para hakim merupakan mitra-mitra dalam jaringan kaum elit, menggunakan kekuasaan mereka untuk membantu mitra-mitra kartel dan ikut menikmati praktik korupsi.

Bank Dunia pernah menyelenggarakan sebuah kajian khusus tentang korupsi di Slovakia, terbit pada 2002 (Anderson 2002). Kajian tersebut menyajikan sebuah contoh tentang bagaimana, melalui banyak cara, mengidentifikasi masalah korupsi ternyata lebih mudah daripada mengidentifikasi penyebab-penyebab, insentif-insentif, serta upaya-upaya perbaikannya. Di Slovakia, korupsi dalam sistem pendidikan terutama terpusat di sekitar universitas. Ada pula persepsi meluas bahwa orang tidak dapat menimba ilmu di fakultas hukum atau kedokteran tanpa membayar suap. Baik sistem peradilan maupun sektor kesehatan dilaporkan telah terjangkiti penyakit korupsi yang meluas. Agaknya, para mahasiswa yang dahulu masuk ke fakultas-fakultas itu melalui suap melanjutkan praktik tersebut sewaktu mereka masuk ke profesi-profesi hukum dan kedokteran.

Kajian itu juga melaporkan bagaimana pengadilan-pengadilan diidentifikasi oleh tiga kelompok sampel—rumah tangga, perusahaan-perusahaan, dan pegawai negeri—sebagai lembaga lamban dan dikuasai oleh penyakit korupsi:

- ~ "Pengadilan yang lamban" dipilih oleh 80 persen perusahaan sebagai salah satu di antara tiga kendala paling serius yang dihadapi oleh perusahaan dalam pengembangan bisnis mereka.
- ~ Tujuh puluh lima persen perusahaan mengindikasikan "proses peradilan yang lambat"¹³⁾ sebagai sebuah masalah besar. Di antara perusahaan-perusahaan yang telah berurusan dengan pengadilan belum lama sebelumnya, hampir 19 persen mengindikasikan bahwa mereka telah berhadapan dengan praktik suap.
- ~ Suap rata-rata terjadi lebih dari 25.000 SKK, dan median untuk ini lebih dari 11.000 SKK, lebih dari mana pun dari 20 badan pemerintahan lain yang dicakup dalam survei perusahaan ini.¹⁴⁾
- ~ Pengadilan menerima nilai yang buruk untuk mutu, di antara yang paling buruk dalam survei. Hanya satu di antara sembilan perusahaan yang berurusan dengan perkara di pengadilan memberikan nilai bagus untuk mutu.

Di antara 13 persen rumah tangga yang pernah berurusan dengan proses di pengadilan, 25 persen memberikan sesuatu yang "khusus" kepada seorang pegawai pengadilan, hakim, atau jaksa. Angka ini paling tinggi di antara mereka yang menjadi pihak penggugat dalam perkara-perkara perdata, seperti perceraian, sengketa tanah, dan sebagainya. Tiga puluh dua persen melakukan pembayaran tidak resmi seperti itu.

Tiga puluh lima persen perusahaan menilai pengalaman mereka dengan pengadilan sebagai tidak adil atau berpihak, dan 30 persen merasa bahwa itu perbuatan korupsi. Kurang dari 17 persen merasa proses itu cepat dan tanpa penundaan yang tidak perlu.

Antara 2002 dan 2005, frekuensi penyuaipan di pengadilan turun dari kira-kira 12 persen menjadi kira-kira 5 persen

perusahaan yang mengindikasikan bahwa penyuaipan yang terkait dengan pengadilan sering terjadi (Anderson 2006 hlm. 55). Republik Slovakia memberlakukan pemilihan hakim berdasarkan kualitas dan memperkuat kapasitas untuk menangani perkara-perkara korupsi di lembaga-lembaga peradilan. Waktu disposisi pengadilan, sebagaimana dilaporkan dalam *Time in Days* untuk perkara pengadilan *Doing Business*, menurun dari 655 menjadi 565.

Kasus Bulgaria

Bulgaria, sebuah negara Eropa Timur yang sebelumnya termasuk blok Soviet, bergabung dengan Uni Eropa pada 2007. Skor TI CPI Bulgaria untuk 2008 adalah 3,6; untuk 2001 skor itu menjadi 3,9. Bulgaria termasuk negara dengan sindrom oligarki dan klan (sindrom 3). Artinya hakim-hakim merupakan bagian dari tokoh-tokoh elit yang saling bersaing, yang pada hakikatnya “mengulur waktu” ketika harus menjalankan tugas pelayanan hukum (menerbitkan dokumen, mendaftarkan/menolak tuduhan, dan sebagainya) berdasarkan penilaian pribadinya (*from the bench*). Pada 1999, survei yang menilai sektor peradilan Bulgaria oleh Bank Dunia memeriksa pengadilan-pengadilan dan struktur pengelolaan lembaga peradilan nasional. Penilaian itu meliputi sebuah penjelasan tentang beberapa situasi yang memudahkan praktik korupsi.

“Kurangya sistem pengarsipan nasional dan tindak lanjut administratif juga ikut memudahkan korupsi. Mahkamah Agung tidak memiliki staf untuk menangani informasi statistik atau supervisi administratif, dan MOJ tidak mengumpulkan data yang akan memungkinkan pemeriksaan untuk menilai kinerja atau aksi-aksi/keterlambatan dalam perkara-perkara tertentu, pun tidak memiliki wewenang pengawasan atas lembaga-lembaga peradilan. Hakim-hakim yang bertugas di pengadilan juga harus menjalankan berbagai tugas administratif, selain menangani beban perkara mereka sendiri, dan juga tidak memiliki staf administrasi untuk mendukung pemeriksaan ulang beban perkara yang ditangani hakim-hakim lain. Sistem pendaftaran perkara secara modern juga

tidak ada. Hasilnya adalah kurangnya dukungan administratif sistemik untuk supervisi cabang peradilan. Satu konsekuensi situasi ini adalah bahwa para hakim, para jaksa, dan para penyidik yang memutus penyelesaian perkara secara korup dapat berbuat demikian dengan peluang tinggi bahwa aksi-aksi mereka entah tidak akan diperiksa atau dicurigai. Menurut informasi yang bernada canda, korupsi macam ini lebih umum terjadi daripada penyelesaian perkara berdasarkan fakta dan penerapan undang-undang". (World Bank 1999, hlm. 13).

Antara 2002 dan 2005, frekuensi suap di pengadilan-pengadilan Bulgaria hampir tidak berubah di tingkat kira-kira 18 persen perusahaan yang melaporkan bahwa suap terkait pengadilan sering terjadi (Anderson 2006 hlm. 55). Waktu disposisi perkara seperti yang dilaporkan dalam *Doing Business* tidak berubah.

Kasus Georgia

Skor TI CPI Georgia untuk 2008 adalah 3,9. Skor paling pertama diukur adalah 2,4 untuk tahun 2002. Berdasarkan skor 2002, Georgia barangkali hampir tergolong sebagai negara dengan sindrom official mogul (sindrom 4).¹⁵ Ini bisa berarti para hakimnya menjadi klien pribadi tokoh-tokoh puncak di kekuasaan, yang menjalankan fungsi-fungsi baik politik maupun legal berdasarkan perintah seorang diktator atau sekelompok orang yang berkuasa.

Sejak Revolusi Mawar dalam bulan November 2003, di bawah kepemimpinan Presiden Michael Saakashvili, Georgia telah mengalami perubahan yang pesat. Skor tahun 2008 menunjukkan bahwa sekarang negara itu juga dapat menjadi sebuah negara oligarki dan klan (sindrom 3), seperti dibahas di atas. Selama penugasan saya atas nama Bank Dunia ke Georgia dalam tahun 2004, saya mewancarai sejumlah pemimpin lembaga peradilan pada masa itu.¹⁶ Sebagian di antara mereka telah meninggalkan jabatan mereka di lembaga peradilan, entah karena keinginan sendiri atau karena sebab-sebab lain.

Dalam salah satu kunjungan saya ke pengadilan, mereka bercerita tentang cara mereka menangani perkara. Berikut inilah yang saya pahami tentang bagaimana cara mereka menangani perkara, sekurangnya pada waktu saya berkunjung ke sana:

Sebuah perkara didaftarkan, yang berarti ada seseorang membawa sebuah dokumen atau lebih ke gedung pengadilan. Berkas itu diambil oleh pegawai. Pegawai memasukkan berkas tadi ke dalam sebuah map perkara. Berkas dalam map perkara itu kemudian disampaikan kepada hakim, yang menyimpannya dalam laci lemari sampai perkara selesai disidangkan. Hakim selanjutnya perlu menentukan ongkos pengadilan. Ini harus dikerjakan dengan menaksir kerja pengadilan untuk menangani perkara tersebut, berdasarkan tingkat perselisihan dan isi berkas. Struktur biaya untuk ini belum mapan. Tidak ada orang lain yang menangani berkas perkara itu selain hakim. Hakim menulis sebuah pesan kepada pihak yang mendaftarkan yang bertanya tentang berapa kira-kira biaya perkara itu di pengadilan.

Ketika ditanya tentang apa masalah jangka pendek yang paling penting di sistem peradilan Georgia, sebagian besar teman diskusi saya menyebut upaya mengurangi korupsi di lembaga-lembaga peradilan. Tidak ada taksiran yang dapat diandalkan tentang besar kasus korupsi di lembaga-lembaga peradilan. Situasi-situasi berikut dinyatakan sebagai memudahkan praktik korupsi:

- ~ Hakim tidak tahu yang harus dikerjakan terkait perkara karena pelatihan yang kurang
- ~ Kurangnya manajemen pengadilan (yang profesional)
- ~ Kurangnya manajemen sumber daya yang konsisten
- ~ Gaji rendah
- ~ Integritas, sejauh ini, bukan kriteria untuk pemilihan hakim-hakim
- ~ Banyak pengadilan rayon (sub-distrik) hanya dilayani oleh seorang hakim.

Pada 2005, dalam sebuah survei Bank Dunia, perusahaan-perusahaan melaporkan bahwa baik korupsi administratif maupun

korupsi politik dalam bentuk *state capture* telah turun secara nyata pun bahwa korupsi hampir tidak menjadi masalah lagi bagi dunia usaha. Suap di pengadilan telah berkurang dari sekitar 15 persen menjadi sekitar 10 persen perusahaan yang melaporkan bahwa suap terkait pengadilan sering terjadi (Anderson 2006 hlm. 55). Georgia, sebagai salah satu negara di kawasan itu, telah memperkenalkan ujian masuk bagi hakim-hakim. Georgia juga telah menyusun ulang struktur mekanisme disiplin peradilan internal dengan menyertakan stakeholder dari luar dalam panel. Pengadilan hakim tunggal di kawasan pegunungan terpencil diintegrasikan dengan pengadilan-pengadilan lebih besar di ibukota-ibukota provinsi.

Kasus Nigeria

Skor TI CPI Nigeria untuk tahun 2008 adalah 2,7. Skornya untuk tahun 2001 adalah 1,0. Nigeria adalah sebuah negara dengan sindrom official mogul (sindrom 4). Ini dapat berarti hakim-hakim, sebagai klien-klien pribadi tokoh-tokoh utama rezim, menjalankan fungsi politik sekaligus legal di bawah perintah seorang diktator atau sekelompok orang yang berkuasa.

Di Nigeria, kajian JIG menegaskan hubungan yang kuat antara keterlambatan dan praktik suap di pengadilan-pengadilan. Pengguna pengadilan melaporkan bagaimana praktik suap terjadi dalam kaitan dengan permohonan penangguhan penahanan, pelembagaan prosedur perkara, penerbitan surat pemanggilan kepada tergugat, pemeriksaan sistematis resmi, penyerahan putusan dan mendapatkan salinan resmi proses perkara. Orang-orang yang harus kembali ke pengadilan beberapa kali untuk perkara yang sama adalah orang-orang yang lebih sering diminta membayar suap. Keterlambatan adalah insentif yang kuat sekali bagi pengguna pengadilan untuk mempercepat prosedur dengan membayar suap. Keterlambatan dalam kenyataan sering merupakan sebuah permintaan tersirat untuk membayar suap sebagai imbalan atas pelayanan yang di luar dugaan. Kompleksitas prosedur mungkin juga ikut memudahkan korupsi. Ini juga menyiratkan bahwa kemungkinan terjadinya korupsi berhubungan

langsung dengan lama pengurusan perkara secara keseluruhan (UNODC 2006 hlm. 140).

Kasus Benin

Skor TI CPI Benin untuk tahun 2008 adalah 3,1. Catatan terbaru sebelumnya adalah 2,9 pada 2004. Benin juga sebuah negara dengan sindrom termasuk kelompok 4. Di sini pun, para hakim mungkin menjadi klien pribadi tokoh-tokoh terkemuka rezim yang berkuasa, jadi menjalankan baik fungsi politik, selain fungsi legal di bawah perintah sang penguasa.

Sektor peradilan Benin pada 1999-2000 didiagnosis sebagai bagian dari proses menuju program pembaruan peradilan yang didukung oleh Bank Dunia. Laporan itu mempunyai perhitungan bahwa dalam tahun 2008, tidak akan ada lagi hakim yang masih bertugas di Benin kecuali kondisi diubah secara drastis. Semua hakim yang sudah tua akan pensiun, sedangkan hakim-hakim baru langka karena status dan gaji yang rendah untuk jabatan ini. Salah satu contoh korupsi kelas teri ini mungkin dapat dilihat dari sebuah kasus yang saya hadapi selama kunjungan saya pada 2004. Ada hakim yang bermain untung-untungan dengan cek yang mereka terima untuk mengganti biaya perjalanan mereka, dengan menambahkan satu atau dua angka nol pada angka yang tertulis di atas cek. Pegawai yang bertugas di bagian pembukuan telah bersedia menerima imbalan dari akal-akalan ini. Sewaktu saya di Benin, ada beberapa hakim yang terpaksa mendekam di penjara. Hakim-hakim itu dijadwalkan akan diberhentikan sesudah masa hukuman mereka habis.¹⁷⁾

Kasus Negeri Belanda

Skor TI CPI Belanda untuk tahun 2008 adalah 8,9. Skornya untuk tahun 2001 adalah 8,8. Ini sebuah negara dengan sindrom influence markets atau pasar pengaruh (sindrom 1). Secara umum, negara-negara sindrom 1 memiliki lembaga-lembaga demokratis yang sudah berkembang penuh dan berfungsi, tetapi sistem-sistemnya lemah dalam sisi partisipasi. Jumlah warga yang menggunakan hak pilih rendah, dan pendanaan partai merupakan

masalah kritis. Korupsi telah dihambat dengan melegalkan penggunaan kekayaan untuk politik. Kebijakan-kebijakan berpihak kepada urusan yang mendatangkan uang; kebijakan-kebijakan itu mungkin dipandang sebagai hasil putusan-putusan yang tidak adil atau dipengaruhi oleh korupsi. Untuk pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan, ini umumnya berarti hakim-hakim menerima suap atau menetapkan biaya tinggi untuk penanganan perkara-perkara khusus. Negeri Belanda menduduki peringkat ketiga indeks TI's Bribe Payer untuk 2008 dengan skor 8,7 dari skor tertinggi 10 (TI BPI 2008). Saya belum menemukan perkara-perkara dengan dokumentasi yang cukup untuk korupsi administratif di pengadilan-pengadilan Negeri Belanda. Survei-survei kepuasan pelanggan (Prisma) menunjukkan bahwa orang tidak senang dengan waktu disposisi dan waktu tunggu dalam perkara-perkara mereka, tetapi tidak ada indikasi bahwa mereka tidak senang karena perlakuan yang tidak sama. Sebuah sumber informasi lain dalam konteks ini bisa berupa laporan ketika orang kecewa terhadap pengadilan. Bagaimanapun, catatan publik tentang keluhan kepada pengadilan atau bagaimana keluhan-keluhan itu ditangani tidak ada. Dari kenangan saya sendiri, saya teringat sebuah kasus ketika petugas di pintu masuk ruang sidang disuap oleh pengacara untuk membolehkan para tergugat masuk paling dahulu di sebuah sidang pidana di Groningen dalam tahun 1980-an. Perkara itu dituntut dan disidangkan di pengadilan, dan para tergugat itu divonis bersalah.

Kesimpulan-kesimpulan tentang korupsi administratif: korupsi sebagai sebuah masalah informasi

Kasus Nigeria menggambarkan bagaimana kompleksitas prosedur dan proses yang terlalu lama menciptakan peluang-peluang untuk suap. Kelemahan yang ekstrem dalam kelembagaan mengandung arti risiko ketahuan kecil. Di Georgia, yang mungkin menjadi penyebab kelambatan dan korupsi antara lain kurangnya pelatihan dan pendidikan, kurangnya manajemen pengadilan dan pengadilan yang kecil sekali. Tentang penanganan perkara di Georgia menunjukkan tidak adanya administrasi perkara yang

memadai: tanpa administrasi, tanpa prosedur yang pasti untuk menetapkan biaya pengadilan. Dalam sebuah perkara hakim memiliki monopoli sebagai satu-satunya yang menangani perkara, memiliki kebebasan yang luas dalam hal ongkos perkara, dan risiko ketahuan yang rendah sekali ketika membuat putusan yang mungkin tidak adil. Georgia, dengan skor TI CPI yang membaik, juga menunjukkan bahwa upaya-upaya untuk mengatasi korupsi dapat memberikan hasil yang nyata.

Kelemahan kelembagaan, yang terdiri atas tidak adanya dukungan administratif yang sistemik untuk melakukan pengawasan terhadap cabang peradilan, dijelaskan secara gamblang dalam kasus Bulgaria. Di Slovakia, faktor-faktor yang paling signifikan adalah kualitas administrasi internal, aliran informasi, dan penerapan meritokrasi. Kekurangan-kekurangan seperti itu, dengan tingkat keparahan yang bergantung pada tingkat pembangunan negara bersangkutan, memperlihatkan peluang-peluang tidak terdeteksinya korupsi administratif. Ini sebuah titik awal untuk berpikir tentang informasi, dan akses ke informasi, sebagai upaya perbaikan melawan korupsi. Putusan-putusan dan prosedur-prosedur yang tidak adil akan makin sulit dilaksanakan ketika:

- ~ Aliran informasi dalam organisasi jelas;
- ~ Putusan-putusan terbuka untuk umum;
- ~ Administrasi internal dilakukan atas dasar prosedur-prosedur yang jelas, tidak mendua, dan telah ditentukan lebih dahulu;
- ~ Karier dikelola atas dasar kompetensi dan kemanfaatan (merit).

Prosedur yang jelas dan akuntabilitas publik akan membatasi tingkat kebebasan. Semua perbaikan dalam aliran informasi akan meningkatkan risiko ketahuan serta akuntabilitas.

Korupsi Politik Tingkat Tinggi: Memengaruhi Putusan-putusan dan Penunjukan-penunjukan

Korupsi tingkat tinggi umumnya dipahami sebagai putusan-putusan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan undang-undang, misalnya ketika perusahaan-perusahaan mewujudkan dan

memengaruhi rumusan undang-undang dan regulasi melalui pembayaran bersifat pribadi kepada pejabat-pejabat publik dan politikus. Yang disebut korupsi tingkat tinggi, bagi pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan, berarti memengaruhi dua hal: (1) putusan-putusan yudisial, dan (2) penunjukan-penunjukan para hakim. Putusan-putusan yudisial dalam kelompok ini biasanya putusan-putusan pengadilan lebih tinggi yang memiliki dampak politik, misalnya putusan-putusan tentang legalitas dan kebenaran hasil-hasil pemilihan umum, putusan-putusan terkait dengan legalitas tindakan eksekutif, atau perkara pidana sangat menghebohkan yang melibatkan tokoh berkuasa. Mendapatkan contoh-contoh putusan yudisial yang tidak imparisial sulit sekali karena putusan-putusan itu dipengaruhi. Mendokumen-tasikan kejadian seperti itu lebih sulit lagi.

Penunjukan hakim dapat menjadi proses yang peka secara politik. Secara umum, perundang-undangan yang mengatur penunjukan hakim atau pejabat di lingkungan kehakiman dilakukan sedemikian guna menjamin independensi lembaga-lembaga peradilan, kalau diikuti. Di Jerman, misalnya, hakim-hakim di pengadilan biasa—sebagian besar—ditunjuk oleh komisi di parlemen dari calon-calon yang telah mengikuti program pelatihan pascasarjana. Dalam sistem-sistem lain, hakim-hakim ditunjuk oleh kepala negara atas rekomendasi sebuah lembaga negara lain. Ada negara yang membedakan penunjukan hakim tingkat rendah dan hakim tingkat tinggi. Di negara-negara ini, hakim-hakim di tingkat rendah ditunjuk oleh sebuah badan yang masih di lingkungan peradilan, misalnya sebuah komisi pelayanan kehakiman. Anggota-anggota Mahkamah Agung atau hakim-hakim pengadilan banding ditunjuk oleh kepala negara berdasarkan rekomendasi dari satu atau beberapa lembaga negara lain. Keterlibatan kekuasaan negara yang berbeda dimaksudkan guna menjamin independensi lembaga peradilan. Baik penunjukan internal maupun penunjukan oleh kekuasaan lebih tinggi mengandung risiko dipengaruhi oleh sistem-sistem patronase ketika ada yang berkuasa dan ada yang secara kelembagaan lemah sehingga kebijakan-kebijakan yang berlawanan cukup kuat untuk mengekangnya.

Kasus Sri Lanka

Skor TI CPI Sri Lanka untuk tahun 2008 adalah 3,2. Skor TI CPI-nya untuk tahun 2001 adalah 3,2. Sri Lanka adalah negara dengan sindrom oligarki dan klan (sindrom 3). Ini bisa berarti hakim-hakim adalah bagian dari pengikut tokoh-tokoh oligarki yang saling bersaing, dan akibatnya “bertahan” menjalankan layanan hukum (menerbitkan surat perintah, mendaftarkan dan menolak gugatan, dan sebagainya) berdasarkan penilaian pribadi.

Di Sri Lanka, ada kekecewaan publik yang besar terhadap integritas lembaga kehakiman sesudah penunjukan ketua Mahkamah Agung Sri Lanka yang terakhir. Presiden Sri Lanka menunjuknya menjadi ketua mahkamah agung pada 1999 dari jabatan jaksa agung. Ini sebuah penyimpangan dari konvensi biasanya yang menunjuk hakim paling senior di mahkamah agung ke jabatan ketua mahkamah agung. Hakim paling senior kala itu terpandang secara internasional dan terkenal karena putusan-putusannya yang sering melawan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif. Ia di-*bypass*—mungkin sekali karena putusan-putusan tersebut—oleh Presiden Sri Lanka (TI GCR 2007 hal 275-278). Berdasarkan Konstitusi, wewenang penunjukan, promosi, pemberhentian, dan pendisiplinan hakim-hakim di tingkat lebih rendah dipegang oleh Judicial Service Commission (JSC). Bagaimanapun, kriteria tentang keterbukaan memang tidak ada. International Bar Association Report tahun 2001 memberi contoh tentang kejadian-kejadian ketika hakim-hakim pengadilan tingkat pertama didisiplinkan, bahkan diberhentikan, secara sewenang-wenang oleh JSC yang diketuai oleh ketua mahkamah agung ini. Laporan IBA menyimpulkan bahwa persepsi tentang kurangnya independensi lembaga kehakiman membahayakan karena bisa meluas dan berpeluang melunturkan rasa hormat warga biasa terhadap tertib hukum. Ada kekhawatiran bahwa lembaga kehakiman yang tidak independen bukan hanya persepsi tetapi mungkin ada fakta yang dapat mendasari pandangan seperti itu akibat peran lembaga peradilan yang ternyata minoritas” (IBA 2001 hlm. 33).

Ada pula kekhawatiran serius yang diungkapkan tentang disiplin, pensiun, penunjukan, mutasi, dan promosi hakim-hakim dengan dukungan *Judicial Services Commission* (IBA 2001 hlm. 38). Dalam laporannya pada April 2003 kepada Komisi HAM PBB, Laporan Khusus PBB tentang Independensi Lembaga Peradilan melaporkan tentang kekhawatiran penyalahgunaan wewenang yang berlanjut oleh Ketua Mahkamah Agung Sarath Silva, sehingga ia bersama *Judicial Service Commission* di Mahkamah Agung diperkarakan oleh dua orang hakim distrik (dalam tahun 2003)¹⁸⁾. Dalam tahun 2006, dua anggota lain JSC selain ketua mahkamah agung mengundurkan diri karena "alasan suara hati"/*conscience* (IBA 2006).

Berdasarkan praduga bahwa semua hakim memiliki derajat sama, prinsip senioritas menjadi kriteria yang sangat lazim dalam memilih jabatan ketua. Ini khususnya benar ketika kemampuan manajerial tidak dipandang sebagai kompetensi utama untuk menjadi ketua mahkamah agung. Tidak mustahil, melanggar kriteria senioritas adalah sebuah cara untuk merebut lembaga peradilan ke dalam sebuah jaringan patronase. Hakim-hakim tingkat rendah ditunjuk oleh JSC Sri Lanka. Tidak ada kriteria yang dipublikasikan untuk karier hakim-hakim di pengadilan-pengadilan rendah. Ketiadaan kriteria tersebut merupakan kelemahan kelembagaan yang menyisakan ruang untuk mengembangkan sebuah jaringan patronase. Contoh ini juga menunjukkan pentingnya lembaga eksternal, dalam hal ini *International Bar Association* dan *UN Special Rapporteur on the Independence of the Judiciary*, untuk mengamati yang berlangsung di sebuah negara kemudian membahasnya secara terbuka.

Kasus Texas

Skor TI CPI Amerika Serikat untuk tahun 2008 adalah 7,3. Skor TI CPI Amerika Serikat untuk tahun 2001 adalah 7,6. Amerika Serikat, tempat Texas menjadi salah satu negara bagian, adalah negara dengan sindrom *influence markets* (sindrom 1). Secara umum, negara-negara sindrom 1 memiliki lembaga-lembaga demokratis yang berfungsi dan berkembang secara penuh,

tetapi sistem-sistemnya lemah di sisi partisipasi. Jumlah orang yang menggunakan hak pilihnya rendah, pendanaan partai merupakan masalah yang kritis. Korupsi telah dihambat dengan melegalkan peran kekayaan dalam politik. Kebijakan-kebijakan berpihak pada kepentingan-kepentingan yang bernuansa uang; kebijakan-kebijakan itu mungkin terlihat sebagai hasil pengaruh tindakan yang tidak adil atau korup. Untuk pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan, ini mungkin berarti hakim-hakim menerima suap atau menetapkan ongkos yang berlebihan dalam kaitan dengan perkara-perkara tertentu.

Di Amerika Serikat, hakim-hakim di negara bagian sebagian besar hasil pemilihan. Di kebanyakan negara bagian pemilihan hakim bersifat non-partisan. Di Texas dan tujuh negara bagian lain, hakim-hakim dipilih dalam pemilihan partai. Begitu terpilih, mereka diperbolehkan ikut menyumbang dana pemilihan hakim lain. Partai-partai dengan perkara yang tertunda di pengadilan diperbolehkan ikut menyumbang pada pemilihan atau pemilihan ulang hakim-hakim yang diinginkan. Pada 2003, mantan Ketua Mahkamah Agung Texas Tom Phillips berkata: "Sistem pemilihan hakim kami yang dipengaruhi oleh para pendukung fanatis dan berdompet tebal telah menurunkan tingkat kepercayaan publik kepada pengadilan-pengadilan kami, merusak reputasi sampai ke seluruh negeri dan ke seluruh dunia, dan membuat para ahli hukum danggan merintis karier sebagai hakim".¹⁹⁾ Contoh ini menunjukkan bagaimana pemilihan oleh partisan bisa membahayakan sifat imparsial peradilan. Dari diskusi-diskusi dengan banyak sesama hakim dan ahli-ahli hukum lain di Amerika, saya paham bahwa pemilihan partisan seorang hakim dipandang oleh banyak orang sebagai masalah serius dalam sistem.

Kasus Nepal

Skor TI CPI Nepal untuk tahun 2008 adalah 2,7. Skor TI CPI Nepal untuk tahun 2004 (skor sebelumnya yang paling dekat) adalah 2,8. Nepal belum lama ini telah mengalami perubahan konstitusional yang besar, sesudah pergolakan selama bertahun-tahun.

Nepal adalah sebuah negara dengan sindrom oligarki dan klan (sindrom 3). Nepal memiliki beberapa mahkamah khusus, sebagian telah dibentuk untuk menghindari dari pengadilan-pengadilan biasa yang diduga dilanda korupsi. Selama penugasan saya dalam tahun 2004, perkara berikut menjadi berita utama di media: Seorang warga negara Inggris ditangkap di Bandara Tribhuvan Kathmandu dengan heroin di kopornya dan di salah satu sepatunya. Ia mengaku bahwa obat terlarang itu miliknya. Pengadilan khusus untuk perkara narkoba menjatuhinya hukuman 17 tahun penjara ditambah denda yang besar sekali. Perkara itu digelar lagi dalam sidang banding oleh dua anggota Mahkamah Agung. Majelis ini membebaskan terdakwa. Alasan mengapa peristiwa ini menjadi heboh di masyarakat ada dua. Tampaknya, laporan polisi tidak jelas tentang apakah heroin ada di sepatu sebelah kanan atau kirinya. Ia juga telah diproses tanpa bantuan seorang penerjemah sewaktu diperiksa oleh polisi. Pers menyebarkan dugaan korupsi, dengan mengatakan bahwa sejauh itu tidak ada anggota organisasi mafia narkoba yang tetap berada di penjara. Perhimpunan advokat mempelajari putusan-putusan itu. Kesimpulannya adalah bahwa putusan itu bertolak belakang sekali dengan yurisprudensi yang sudah mapan. Perhimpunan advokat dan Kejaksaan Agung menuntut investigasi oleh Dewan Pertimbangan Agung. Dua orang hakim sedang cuti. Sebuah majelis yang terdiri atas tiga anggota bertanggung jawab kepada Dewan Pertimbangan Agung, atau setidaknya kepada ketua Mahkamah Agung. Prosedur resmi untuk memberhentikan hakim agung adalah melalui pertanggungjawaban dimuka Parlemen yang dapat memberhentikannya berdasarkan dua pertiga suara menyetujui. Pada waktu itu Parlemen sedang tidak ada. Seorang hakim mengundurkan diri sesudah diminta dengan halus agar mengundurkan diri. Hakim yang lain memutuskan menolak permintaan untuk mengundurkan diri.²⁰⁾

Perkara ini, yang membahas tindakan memengaruhi putusan putusan hakim tingkat tinggi, adalah sebuah contoh peran pemeriksaan dan tekanan eksternal oleh publik.

Kelemahan kelembagaan akibat ketiadaan parlemen untuk memutuskan apakah harus memberhentikan hakim-hakim ini dalam perkara ini menciptakan situasi yang problematis.

Kasus Negeri Belanda

Supaya lengkap, berikut kita telaah lagi data tentang Negeri Belanda dari subbab terdahulu: skor TI CPI Negeri Belanda untuk tahun 2008 adalah 8,9. Skornya untuk tahun 2001 adalah 8,8. Belanda adalah negara dengan sindrom pasar pengaruh (sindrom 1). Secara umum, negara-negara sindrom 1 memiliki lembaga-lembaga demokratis yang sudah maju dan berfungsi, tetapi sistem-sistemnya lemah di sisi partisipasi. Jumlah orang yang menggunakan hak pilih rendah, dan pendanaan partai merupakan masalah kritis. Korupsi telah dihambat dengan melegalkan peran kekayaan dalam berpolitik. Kebijakan-kebijakan berpihak kepada kepentingan-kepentingan yang bernuansa uang; kebijakan-kebijakan itu mungkin terlihat sebagai hasil praktik tidak adil atau pengaruh korupsi. Untuk pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan, ini mungkin berarti hakim-hakim disuap atau menerapkan ongkos berlebihan dalam kaitan dengan perkara-perkara khusus. Sebuah sumber informasi bagi publik tentang perilaku menyimpang hakim-hakim adalah laporan tahunan kejaksaan agung. Kejaksaan agung mempunyai wewenang meminta pemberhentian hakim-hakim, atas pelanggaran hukum atau alasan-alasan lain. Dalam laporan-laporan tahunan yang diterbitkan, saya telah menemukan dua investigasi terkait dengan imparsial hakim (Hoge Raad hlm. 142-143). Keduanya merupakan investigasi *ex officio* terhadap laporan-laporan yang menimbulkan keraguan soal imparsial hakim. Dalam perkara yang pertama, salah satu pihak dan pengacaranya menuduh hakim tidak memenuhi syarat imparsial karena hubungan masa lalunya dengan direktur pihak yang lain; di antaranya, hakim itu katanya telah membeli sebidang tanah dengan harga di bawah harga pasar dari sang direktur. Investigasi menunjukkan bahwa kejadiannya tidak demikian, pun tidak ada alasan lain untuk terjadinya konflik kepentingan atau imparsial.

Perkara lain terkait dengan sebuah pernyataan yang dibuat oleh seorang hakim dalam sebuah wawancara surat kabar; pokok bahasan dalam perkara ini adalah di luar cakupan kajian ini. Keluhan-keluhan, umumnya diajukan kepada pengadilan ketika ada dugaan bahwa pelanggaran prinsip imparisial telah terjadi. Sampai sekarang, pelaporan tentang keluhan-keluhan itu tidak dipublikasikan. Kendati demikian, ada sebuah daftar yang terbuka untuk umum, yang menunjukkan kegiatan-kegiatan resmi tiap hakim di luar pengadilan di Internet. Dengan syarat salah satu pihak yang berperkara tahu nama hakim yang menangani perkaranya, data tentang kegiatan-kegiatan hakim tersebut tersedia bagi siapa pun.²¹⁾

Kelemahan-kelemahan tentang Korupsi Tingkat Tinggi di Lembaga Peradilan

Jelas sekali, dalam korupsi peradilan tingkat tinggi pengawasan cermat oleh publik merupakan sesuatu yang penting. Tanpa ini tidak akan bisa dilaporkan perkara-perkara ini.

Contoh Nepal menunjukkan kelemahan kelembagaan dengan tidak adanya parlemen untuk menangani pemberhentian hakim-hakim agung. Pemilihan oleh partisan di Texas bukan mencerminkan sindrom 1 melainkan sindrom 2: kartel-kartel elit dengan kesetiaan kepada partai sebagai sebuah faktor yang menghambat imparisial. Contoh Sri Lanka menggambarkan sindrom jaringan patronase yang amat mengesankan: manajemen karier untuk hakim yang tidak diinformasikan kepada publik, membuat kepemimpinan lembaga peradilan memiliki kebebasan untuk membuat keputusan sesuai dengan suara hati. Kasus Negeri Belanda menggambarkan bagaimana lembaga yang sudah sangat maju menunjukkan korupsi tingkat tinggi yang minimal. Sayangnya, ini mungkin juga disebabkan oleh kurangnya akuntabilitas, karena sebagian besar laporan tidak dipublikasikan.

Kesimpulan-kesimpulan untuk bab ini

Kualitas administrasi internal, kompleksitas prosedural, dan manajemen karier yang didasarkan pada penghargaan/*merit* dan

aksi-aksi oleh lembaga-lembaga pengawas dari luar seperti pers, asosiasi profesi advokat dan organisasi kemasyarakatan adalah faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya korupsi.

Penggambaran dan penelitian yang dibahas di atas menyatakan dengan tegas bahwa penyebab korupsi yang mendasar terutama adalah kelemahan kelembagaan. Kelemahan yang disingkapkan di sini antara lain adalah tidak adanya aliran informasi yang jelas dan administrasi internal yang lemah. Semua tadi menyebabkan rendahnya akuntabilitas dan rendahnya risiko ketahuan. Buruk atau tidak adanya manajemen karier berjalan beriringan dengan klienisme dan intervensi politik dalam penunjukan dan promosi jabatan.

Dalam kaitan dengan peran informasi, ada beberapa pengamatan yang dapat dilakukan:

- ~ Administrasi internal sebagian besar merupakan masalah informasi tentang pekerjaan yang sedang berjalan. Administrasi internal yang lebih transparan menaikkan risiko ketahuan.
- ~ Kompleksitas prosedural yang berlebihan berhubungan dengan administrasi internal yang kurang dari optimal. Penyederhanaan prosedur akan mengurangi jumlah peluang untuk penyuaan.
- ~ Karier berdasarkan prestasi atau kemanfaatan memper-syaratkan bahwa pengetahuan dan informasi yang diperlukan tersedia. Artinya pengetahuan dan informasi tentang standar-standar, selain tentang pelatihan dan pendidikan, harus tersedia.
- ~ Aksi-aksi lembaga-lembaga pengamat eksternal, dan akuntabilitas publik yang secara umum lebih besar, sebagian besar terbukti tentang informasi.²²) Transparansi yang ditingkatkan akan meningkatkan kontrol publik dan karena itu memberikan tekanan, yang ujungnya adalah pembuatan putusan yang lebih tidak berpihak.

Semua tadi menjadikan informasi sebuah alat yang penting untuk memerangi korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan. Akibatnya, teknologi yang berurusan dengan informasi juga dapat menjadi sebuah instrumen untuk melawan korupsi. Ini bisa berupa teknologi yang menyediakan informasi tentang proses-proses internal dan teknologi yang mendukung komunikasi dengan pihak-pihak luar. Oleh sebab itu, langkah selanjutnya adalah mencari upaya-upaya perbaikan paling mungkin yang dapat didukung dengan teknologi informasi guna memerangi korupsi dan menyempurnakan putusan yang imparisial.

Sebagaimana sudah pernah diamati, tingkat korupsi dan bentuknya berpengaruh terhadap tingkat dan bentuk kelemahan kelembagaan, yang berkorelasi sekali dengan tingkat pembangunan negara bersangkutan. Pengamatan terakhir ini perlu diperhitungkan ketika mengidentifikasi titik-titik awal untuk reformasi yang menuju ke upaya-upaya perbaikan yang efektif.

Bab 5.3 Korupsi Pengadilan dan Perbaikan-perbaikan

Bab ini membahas cara-cara penggunaan teknologi informasi untuk mendukung pengurangan korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan-pengadilan. Berdasarkan sudut pandang teoretis dalam bab pertama tentang korupsi dan temuan-temuan dari bab tentang kajian empiris, bab ini berfokus pada upaya-upaya perbaikan yang mungkin. Oleh sebab itu, mula-mula bab ini mengidentifikasi aspek-aspek informasi seputar masalah korupsi. Selanjutnya bab ini mengidentifikasi titik-titik awal untuk upaya perbaikan itu. Pendekatan sindrom menawarkan opsi-opsi untuk reformasi di tiap sindrom. Walaupun usulan-usulan tersebut tidak berlaku secara spesifik untuk lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan, pembahasan itu dapat dijadikan panduan untuk perbaikan-perbaikan yang akan diuraikan belakangan. Bab ini ditutup dengan menarik kesimpulan tentang beberapa cara menggunakan TI untuk mengurangi korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan lain.

Membedakan dengan jelas antara mengidentifikasi masalah korupsi di lembaga peradilan dan mengidentifikasi sumber, solusi atau perbaikannya menjadi intisari dalam proses menjelaskan bagaimana korupsi dapat dikurangi. Untuk tiap negara atau sistem, diagnosis yang cermat diperlukan agar kita bisa mendapatkan wawasan tentang penyebab-penyebab langsung yang mendasarinya (Reiling 2007). Diagnosis ini dapat berfungsi sebagai dasar untuk mengidentifikasi titik-titik awal untuk upaya perbaikan. Cakupan kajian ini, tentang cara-cara bagaimana TI dapat mendukung pengurangan praktik korupsi di pengadilan-pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman, lebih terbatas. Kendati demikian, ada beberapa pengamatan umum tentang upaya perbaikan yang dapat dibuat dari bukti empiris di atas, dalam kombinasi dengan wawasan teoretis dalam beberapa subbab pertama bab ini.

Upaya-upaya Perbaikan untuk Korupsi Hakim dan Pengadilan

Subbab ini menelaah upaya-upaya perbaikan yang berkaitan dengan tingkat korupsi dan tingkat pembangunan di negara-negara berbeda, dan dalam sistem-sistem peradilan mereka.

Apabila korupsi itu salah, perbaikan pertama yang mungkin terpikir berdasarkan kacamata hukum adalah bahwa perilaku korupsi harus dihukum. Ancaman dan hukuman terhadap korupsi sesudah terjadi dengan cara dijadikan tersangka dan/atau pemecatan si pelaku dari jabatannya, adalah satu bentuk upaya perbaikan. Bagaimanapun, ancaman tidak mengatasi penyebab-penyebab korupsi. Dalam kasus korupsi hakim, kejaksaan menghadapi kesulitan khusus karena para pelaku akan harus diperiksa sebagai sejawat mereka. Mencegah korupsi sebelum terjadi adalah sebuah upaya perbaikan lain yang dimungkinkan. Dari pembahasan di atas, kita tahu bahwa korupsi disebabkan oleh sistem yang tidak berjalan dengan baik. Contoh Nigeria menunjukkan bagaimana korupsi administratif dimudahkan oleh keterlambatan, prosedur-prosedur kompleks dan terlalu banyak perkara yang harus disidangkan. Makin lemah manajemen korupsi, makin besar kemungkinan korupsi tidak terkendali.

Kemajuan-kemajuan yang dapat dicapai mungkin dapat mengurangi peluang-peluang untuk korupsi sehingga mencegah orang melakukan korupsi. Seperti dalam contoh Slovakia, mahasiswa harus menyuap agar dapat menikmati pendidikan di fakultas hukum, budaya korupsi dalam pendidikan mudah terpelihara dalam sistem peradilan. Memahami faktor-faktor mendasar itu perlu untuk menjalankan program reformasi yang efektif. Di sini, kita akan mencoba memahami bagaimana sistem yang tidak berjalan dengan baik dapat dibuat berjalan dengan lebih baik guna mencegah terjadinya korupsi.

Kesimpulan ini dikokohkan menggunakan pendekatan-pendekatan teoretis atas penyebab-penyebab yang telah dibahas di atas. Analisis berdasarkan kekuasaan merujuk pada penyeimbangan diskresi dengan monopoli dan transparansi dengan akuntabilitas yang relatif tinggi. Monopoli dapat dikurangi dengan menerapkan *checks and balances* seperti upaya banding dan peninjauan kembali. Tingkat kebebasan dapat dikurangi, misalnya, menggunakan kebijakan-kebijakan. Meningkatkan akuntabilitas dengan gelar perkara terbuka untuk umum, pembuatan putusan secara terbuka, dan penerbitan laporan kinerja juga merupakan bentuk-bentuk perbaikan kelembagaan. Pendekatan insentif mengusulkan penurunan tingkat keuntungan yang disediakan, menaikkan risiko ketahuan dan memengaruhi posisi tawar relatif pihak-pihak yang berperkara. Poin terakhir ini sekali lagi menegaskan usulan-usulan dari pendekatan kekuasaan: mengurangi posisi tawar dapat dilakukan dengan mengurangi entah monopoli atau tingkat kebebasan. Ketika prosedur disempurnakan dan transparansi ditingkatkan, risiko ketahuan akan makin tinggi pula.

Lembaga-lembaga dapat tidak berfungsi secara maksimal. Inilah yang kita pelajari dari pendekatan sindrom: negara-negara dengan sindrom official mogul praktis tidak memiliki lembaga yang fungsional; di negara-negara dengan sindrom pasar pengaruh lembaga-lembaga berfungsi secara penuh.²³⁾ Oleh sebab itu, cara paling baik untuk mulai mencari upaya perbaikan

kurang berfungsinya lembaga-lembaga yang menjadi penyebab korupsi adalah merupakan gejala dalam kerangka sindrom-sindrom korupsi. Pendekatan ini layak dilakukan mengingat akibat tingkat fungsi kelembagaan yang berbeda-beda, tiap negara mempunyai titik awal yang berbeda pula untuk mereformasinya. Untuk reformasi dalam tiap sindrom, ada beberapa usulan soal peran fungsi lembaga peradilan dalam masyarakat yang menjalani reformasi. Usulan-usulan itu memiliki sifat strategis, sangat umum dan tidak begitu rinci. Sebagai contoh, untuk sindrom 3, penegakan undang-undang hukum pidana yang kredibel diusulkan menjadi titik mulai yang umum. Ini akan paling mungkin melibatkan perbaikan keefektifan pengadilan-pengadilan pidana termasuk administrasi internal, tetapi kajian tentang sindrom-sindrom tidak sampai ke tingkat serinci itu. Bagaimanapun, kajian ini juga mencari upaya-upaya perbaikan di tingkat itu.

Berikut ini akan dibahas tentang cara bagaimana kita memecahkan masalah: Lembaga-lembaga peradilan di tiap sindrom yang mempunyai tingkat-tingkat fungsi berbeda-beda dan akibatnya, serta titik-titik awalnya. Dalam pengertian ini, lembaga tersebut mempunyai kesamaan seperti lembaga-lembaga yang lain. Guna menemukan cara memberantas korupsi di lembaga peradilan, rekomendasi-rekomendasi yang lebih umum untuk perubahan dan reformasi kelembagaan di tiap sindrom akan diperhatikan. Semua tadi kemudian akan diperhitungkan kemungkinan-kemungkinan terjadinya atas dasar reaksi-reaksi yang diterima karena makna mereka untuk lembaga peradilan sebagai sebuah lembaga dengan analogi. Untuk reformasi di tiap sindrom, ada risiko-risiko yang khusus, hal-hal yang harus dihindari dan hal-hal yang harus ditunda dahulu. Pembahasan ini relevan untuk lembaga-lembaga peradilan, dan harus menghasilkan beberapa kriteria untuk memilih dan memprioritaskan perbaikan-perbaikan yang mungkin berhasil untuk tiap sindrom tertentu.

Subbab berikutnya akan menginventarisasi titik-titik awal yang mungkin, risiko-risiko, dan peluang-peluang untuk reformasi lembaga peradilan pada tiap sindrom tertentu.

Inventarisasi seperti itu dapat menjadi langkah pertama menuju sebuah program reformasi atau reformasi. Meskipun demikian, perlu ditekankan bahwa sebuah program reformasi untuk sebuah negara atau sistem tertentu perlu disesuaikan dengan keadaan yang ditemukan di negara tertentu itu.

Sesudah melakukan semua itu, kita akan kembali ke peran informasi dalam upaya-upaya perbaikan yang telah diidentifikasi.

Korupsi dalam Sindrome-sindrome

Tujuan subbab ini adalah mengidentifikasi titik-titik awal reformasi untuk mengurangi korupsi. Subbab ini akan membahas, untuk tiap sindrom, karakteristik sistem politik secara umum dan peran lembaga peradilan di dalamnya. Titik-titik awal yang mungkin untuk reformasi di tiap sindrom akan diidentifikasi secara berurut guna menemukan titik-titik awal yang bisa efektif. Dalam tiap kasus, kita juga akan membahas risiko-risiko dan kesempatan-kesempatan untuk sindrom tersebut. Menggunakan analogi, kita akan mengidentifikasi titik-titik awal yang mungkin, risiko-risiko dan kesempatan-kesempatan untuk reformasi di lembaga peradilan di tiap sindrom yang bersangkutan. Itu akan membantu kita menyingkap peluang-peluang untuk memperkenalkan dan menerapkan bentuk-bentuk teknologi informasi.

a. Sindrom pasar pengaruh (1)

Dalam sindrom ini, lembaga-lembaga dalam keadaan independen dan berfungsi secara penuh. Suatu sistem menjadi korban akibat penurunan tingkat kepercayaan politik dan ketidakpuasan rakyat akibat pilihan-pilihan politik yang diambil. Korupsi terang-terangan di masyarakat umumnya langka dalam kelompok ini. Ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga mungkin jarang dalam kelompok ini. Mungkin ada ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga. Ketidakpercayaan ini dapat berkembang dalam bentuk persepsi tentang korupsi.

Sistem memiliki lembaga-lembaga peradilan yang kuat, independen, dan profesional. Lembaga-lembaga peradilan itu mampu menjalankan urusan-urusan mereka sendiri.²⁴⁾

Korupsi di lembaga peradilan insidental. Yang menjadi masalah, ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga secara umum juga merembet ke lembaga-lembaga peradilan. Ketidakpercayaan ini dapat berupa persepsi tentang korupsi. Di Amerika Serikat, lebih dari 50 persen responden dalam survei Global Corruption Barometer yang diikutkan dalam survei Gallup Voice of People untuk tahun 2006 mengatakan bahwa sistem peradilan mereka korup (TI GCR 2007 hlm. 13). Di Negeri Belanda, persentase itu 25. Di Inggris, angka itu hampir 40 persen (TI GCR 2007 hlm. 13). Itulah sebabnya pembahasan di sini akan berguna. Organisasi-organisasi profesional memiliki risiko-risiko mereka sendiri. Antara lain, ini masalah menara gading: orientasi profesional yang kuat di pengadilan dan lembaga kehakiman mungkin melemahkan orientasi kepada kebutuhan para pengguna pengadilan. Boleh jadi mereka menjadi kurang peka terhadap kebutuhan-kebutuhan para pengguna pengadilan. Norma-norma profesional mungkin mengalahkan kebutuhan masyarakat. Ada bukti bahwa inilah persepsi yang menjadi bagian nyata dalam masyarakat. Di Inggris, publik percaya bahwa pengadilan itu penting, tetapi mereka juga percaya bahwa pengadilan melayani kepentingan-kepentingan kaum kaya dan bahwa lembaga peradilan sesuatu yang dapat dikendalikan dan di luar jangkauan (Genn hlm. 246). Di Amerika Serikat, persepsi-persepsi yang dipegang oleh publik adalah bahwa pengadilan terlalu mahal, tidak adil dalam perlakuan kepada golongan minoritas rasial dan etnis, tidak mudah dijangkau oleh publik, dan dipengaruhi secara negatif oleh pertimbangan-pertimbangan politik (Rottman 2000 hlm. 1). Kirakira 80 persen responden dalam National Survei on How the Public Views the State Courts 1999 menunjukkan mereka setuju bahwa putusan-putusan "hakim dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan politik" dan "hakim-hakim terpilih dipengaruhi dengan harus menaikkan dana kampanye" (Rottman 1999 hlm. 28). Penyelesaian perselisihan di pengadilan mungkin tidak menyelesaikan perselisihan itu sama sekali. Kajian Genn tentang yang diperbuat orang dan yang dipikirkan tentang menempuh jalur hukum di Inggris melaporkan bahwa di antara mereka yang

masalah-masalahnya dipecahkan berlandaskan putusan pengadilan atau putusan ombudsman, sekitar satu pertiga mengatakan bahwa mereka tidak mendapatkan tujuan utama mereka (Genn hlm. 199). Dalam sebuah kajian serupa di Negeri Belanda, di antara responden-responden yang memilih jalur musyawarah, 90 persen menunjukkan bahwa mereka telah mendapatkan tujuan mereka dibanding 66 persen responden yang pergi ke pengadilan (Van Velthoven 2004 hlm. 199).

Orientasi profesional mungkin pula telah melibatkan orientasi yang kuat terhadap para pengacara, perhimpunan advokat, dan/atau kejaksaan. JIG menyebut persepsi publik tentang sosialisasi yang sering antara pengacara dan hakim sebagai indikator korupsi yang mereka duga. Di Inggris, yang dapat menjadi hakim hanyalah pengacara sedangkan peluang bagi jaksa baru terbuka belakangan ini. Di Negeri Belanda, sebuah situs web milik sebuah kelompok yang merasa tidak puas memiliki daftar pengacara dan hakim—dengan julukan *Jurikaste*, yang berarti kasta pengacara—dan afiliasi mereka, guna menunjukkan bagaimana "keberpihakan, praduga, konflik kepentingan dan korupsi telah mengotori sistem hukum kita" yang secara eksplisit menunjukkan ketidakpercayaan mereka terhadap independensi peradilan.²⁵) Yang lebih serius, ada gugatan terhadap Negeri Belanda yang diajukan kepada Komisi HAM PBB terkait dengan kemungkinan terjadinya konflik kepentingan di antara hakim-hakim agung. Gugatan itu ditolak, tetapi Komisi HAM PBB mengungkapkan "ada keraguan soal kepatutan sebuah sistem yang memperbolehkan seorang hakim menerima jabatan di dewan penasihat yang dibentuk oleh sebuah asosiasi bisnis"²⁶) (Langbroek 2007 hlm. 124-125). Selain itu, ada sebuah kewaspadaan tidak resmi terhadap Negeri Belanda dari kantor Dewan Eropa perihal efisiensi peradilan (CEPEJ) terkait dengan ketersediaan data tentang prosedur pendisiplinan di lembaga peradilan Belanda. Data itu tidak dipublikasikan, karena itu tidak dilaporkan kepada Dewan Eropa. Oleh sebab itu, tidak ada cara untuk mengetahui apakah gugatan kepada hakim-hakim itu didaftarkan, dan atau bagaimana gugatan-gugatan itu, kalau ada, telah ditangani.

Guna mengatasi keberatan-keberatan seperti itu, dan juga untuk menghindari kesan keberpihakan, penegakan kode etik dan aturan-aturan tentang konflik kepentingan yang diterapkan secara transparan adalah sebuah keharusan. Secara lebih umum, guna meningkatkan kepercayaan publik, lembaga peradilan akan harus menjadi lebih transparan. Lembaga kehakiman atau lembaga peradilan akan perlu mengembangkan presensinya dalam debat publik. Pelaporan masyarakat soal penegakan etika serta tentang cara pengadilan dijalankan, menggunakan situs-situs web milik pengadilan atau lembaga kehakiman, dapat merupakan usaha perbaikan efektif untuk melawan ketidakpercayaan publik. Pelaporan oleh publik lebih dari sekadar sebuah masalah komunikasi; ia juga merupakan sebuah insentif bagi organisasi untuk tunduk kepada norma-norma. Sebuah upaya perbaikan lain untuk mengatasi ketidakpercayaan publik adalah menerbitkan putusan-putusan pengadilan dan menyediakannya di Internet secara gratis, sehingga dapat merupakan sebuah tolok ukur bagi publik untuk memeriksa putusan-putusan dalam hal keberpihakan dan pembuatan putusan yang korup. Putusan-putusan hakim dapat diharapkan memiliki mutu lebih baik ketika semua tadi dipublikasikan.

Titik awal untuk reformasi lembaga kehakiman dan pengadilan dalam sindrom ini adalah kurangnya atau hilangnya kepercayaan publik.

Dalam hal informasi, fokus utama upaya perbaikan yang ditemukan dalam sindrom ini adalah komunikasi eksternal yang transparan, dan komunikasi tentang praktik-praktik yang patut dan benar untuk itu. Kendaraan yang jelas untuk mengerjakan ini adalah Internet.

b. Sindrom Kartel-kartel elit (2)

Sindrom ini memiliki tataekonomi yang tertutup, kolusif, dipolitisasi dengan lembaga-lembaga yang cukup lemah, kadang-kadang di bawah kekuasaan partai politik. Untuk sindrom ini, Johnston mengusulkan menggarisbawahi nilai lembaga peradilan yang independen, pers bebas dan usaha-usaha jangka panjang untuk menegakkan otonomi dan profesionalisme administratif.

Manajemen publik yang diperbaiki dan transparansi yang ditingkatkan, independensi fungsional melalui pendanaan transparan yang ditingkatkan, dan masyarakat sipil yang lebih kuat harus dipertahankan dengan bermacam-macam insentif untuk jangka panjang; kemunculan lembaga swadaya masyarakat akan terpelihara lebih baik dengan cara mendukung kepentingan-kepentingan mereka sendiri. *Pantouflage*, yaitu, transisi pemakaian elit yang bolak-balik antara sektor publik dan sektor swasta, harus dikendalikan dan dilobi. Konflik kepentingan pada semua itu perlu diperiksa. Penafsiran terhadap proses-proses politik, perekonomian, jaringan elit dan birokrasi harus ditinggalkan. Sebuah contoh untuk jenis masalah yang harus dihadapi oleh beberapa sistem dalam kelompok ini adalah sebagai berikut. Sewaktu masih berada di bawah rezim sosialis di Eropa Timur, fungsi lembaga peradilan tidak begitu berkembang dengan baik. Fungsi peradilan hanya bagian dan satu paket dengan organisasi partai yang terpusat. Perintah-perintah dari Central Committee lebih penting daripada fakta-fakta dalam perkara, ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mereka, dan penafsiran yang adil untuk keduanya. Hakim memiliki status yang rendah dan peran mereka dapat dicirikan sebagai pegawai administrasi daripada sebagai pejabat peradilan.

Menciptakan lembaga peradilan yang kuat, independen dapat menjadi sasaran yang strategis. Kejadian luar biasa tentang apa yang dapat diraih oleh sebuah peradilan yang independen adalah contoh hakim-hakim bertangan bersih (*mani pulite*) di Italia, yang pada dasarnya "secara besar-besaran memberantas korupsi di seluruh kelas politik dan jaringan mereka" (Johnston hlm. 98-100). Peradilan Italia diberi independensi yang kuat dan ketat berdasarkan undang-undang sesudah Perang Dunia Kedua. Ini secara efektif mengisolasi para hakim dari jaringan korupsi yang memengaruhi dunia politik. Sebuah contoh lain dari Italia adalah sebuah putusan tahun 1999 di Corte di Cassazione, divisi perdata. Putusan ini mengubah yurisprudensi tentang kewajiban atas kerusakan yang dialami oleh pihak-pihak swasta oleh tindakan administrasi publik yang melanggar hukum.²⁷⁾

Sebelum putusan itu, hakim-hakim administratif hanya dapat membatalkan putusan-putusan melalui administrasi publik, tetapi tidak ada jalur yang legal untuk permohonan kompensasi atas kerugian akibat tindakan tersebut. Putusan Corte di Cassazione meneruskan kewajiban atas kerugian itu kepada pemerintah. Di Vita, yang membahas putusan ini, bersikeras bahwa "dengan memandang fenomena korupsi secara keseluruhan, menggunakan indikator-indikator Transparency International, kita boleh menegaskan bahwa korupsi telah menurun di Italia sejak tahun 2000". Apakah ini sebuah akibat langsung putusan tersebut masih perlu penelitian lebih lanjut, kata Di Vita (Di Vita 2006). Skor TI CPI untuk Italia telah naik dari 4,7 dalam tahun 1999 menjadi 5,5 dalam tahun 2001, 5,2 dalam tahun 2007, dan 4,8 dalam tahun 2008. Rasanya wajar kalau mengandaikan bahwa gugatan atas kerugian yang dialamatkan kepada pemerintah akan menaikkan risiko ketahuan bagi pegawai negeri yang menyalahgunakan kekuasaan mereka. Pembahasan tentang Italia menunjukkan bahwa sebuah lembaga peradilan yang independen dapat menjadi faktor penting dalam menaikkan tingkat integritas kelembagaan di lembaga pemerintah yang lain.

Menciptakan independensi peradilan seperti itu, secara umum, akan menaikkan tingkat profesionalisme lembaga peradilan dan peradilan: aturan-aturan tentang konflik kepentingan yang ditegakkan secara transparan, profesionalisme birokratis tingkat tinggi, tingkat pendapatan dan status yang sesuai. Prosedur penugasan perkara dapat menjadi masalah penting dalam meningkatkan kinerja birokratis. Penganggaran berdasarkan keluaran, dengan pendanaan didasarkan pada hasil, juga menambah independensi lembaga peradilan.

Upaya-upaya yang kaya dengan informasi, seperti penganggaran berdasarkan keluaran, menuntut agar birokrasi dasar sudah ada. Informasi tentang keluaran, dan tentang kerja serta kinerja organisasi, diperlukan sebelum penandaan dapat dialokasikan berdasarkan keluaran, dan risiko-risiko yang menyertainya dapat dikendalikan.

Selanjutnya, sistem informasi dapat dijadikan landasan untuk pendanaan yang lebih transparan dengan tujuan meningkatkan independensi fungsional. Independensi fungsional adalah salah satu aspek tentang bagaimana independensi konstitusional diterapkan dalam praktik, dengan anggaran dan akuntabilitas didasarkan pada jasa yang diberikan kepada para pengguna. Lebih dari itu, sebuah sistem pendanaan yang menghargai penanganan perkara secara bijak, dan karena itu mengurangi lama proses, juga akan membantu mengurangi kesempatan-kesempatan untuk korupsi administratif. Sama seperti untuk sindrom pertama, kepercayaan publik dan transparansi dapat ditingkatkan dengan komunikasi melalui Internet tentang sistem etika; metodologi penugasan perkara, pelaporan tentang penegakan kode etik dan aspek-aspek lain dalam sistem pengadilan untuk penyelesaian perselisihan dan mengelola pengadilan secara efektif.

c. Sindrom oligarki dan kelompok-kelompok (clans) (3)

Di negara-negara dengan sindrom ini, lembaga-lembaga sangat lemah dan partisipasi mengandung risiko. Akibatnya, ketidakamanan dan ketidakadilan terasa di mana-mana. Liberalisasi mungkin menjadikan situasi lebih buruk akibat bertambahnya rasa tidak aman. Kegiatan-kegiatan lain yang meningkatkan rasa tidak aman mungkin malahan kontraproduktif. Secara formal, lembaga-lembaga bicara tentang pengadilan yang independen, padahal dalam kenyataan tidak seperti itu. Lembaga peradilan sendiri merupakan bagian dari jaringan hubungan-hubungan yang bersifat pribadi. Itu menjadikan upaya apa pun untuk meningkatkan independensi adalah sesuatu yang berbahaya. Di negara Sri Lanka ada contoh tentang bagaimana independensi bisa berbahaya, juga tentang bagaimana jaringan hubungan-hubungan antarpribadi dapat bekerja. Di Romania, independensi lembaga peradilan diberlakukan tidak lama setelah rezim Ceausescu runtuh dalam tahun 1989. Namun kode etik baru diterapkan sejak 2001. Tanpa tingkat akuntabilitas yang sesuai, independensi menjadi sebuah instrumen oligarki dan pengelompokan para hakim sendiri (TI GCR hlm. 269).

Risiko yang spesifik dalam kelompok ini adalah bahwa prakarsa-prakarsa antikorupsi mungkin menjadi senjata bagi oligarki-oligarki yang menjadi lawan bersaing, maka menangani korupsi secara terang-terangan akan memperburuk persaingan dan ketidakamanan (Kaufmann 2005 hlm. 88). Pengadilan mungkin akan menjadi instrumen atau teman untuk persaingan seperti itu. Ada beberapa upaya perbaikan yang bisa efektif dalam sindrom ini. Alih-alih melawan korupsi secara langsung dengan metode pencegahan kejahatan, mengurangi bentuk-bentuknya yang paling mengancam secara tidak langsung dengan menurunkan rasa tidak aman dapat menjadi cara yang efektif untuk mengatasinya. Profesionalisasi pengadilan mungkin membantu mengurangi rasa tidak aman dan mengedepankan penegakan hukum yang kredibel. Penegakan undang-undang hukum pidana yang efektif adalah cara yang sangat penting untuk meningkatkan rasa aman mendasar. Pembangunan kelembagaan dan perbaikan manajemen publik merupakan kebutuhan yang mendesak tetapi kekurangan dukungan politik. Perbaikan mendasar dalam lembaga peradilan dan penegakan hukum merupakan prioritas utama. Pasar dan pengadilan yang lebih efektif serta jaminan hak atas properti dapat membendung saling serang di antara sesama oligarki. Oleh sebab itu, rekomendasi di sini adalah membangun sebuah kerangka kelembagaan menggunakan cara-cara politik. Dinamika oligarki dan pengelompokan telah berakar dalam sejarah, dengan jaringan-jaringan keluarga yang berkuasa turun-temurun. Penyelenggaraan lembaga peradilan yang bijak dan pemberian imbalan atau pengakuan bagi yang mengalami kemajuan dapat menjadi strategi untuk pembangunan di negara-negara itu, kata Michael Johnston.

Pengadilan paling mungkin bernasib sama dengan lembaga-lembaga sektor publik lain dalam sindrom ini. Sebagian orang mungkin justru berharap agar pengadilan selemah-lemahnya secara kelembagaan. Oleh sebab itu, dalam kelompok ini profesionalisasi pengadilan meliputi peninjauan ulang proses-proses pengadilan, membentuk administrasi dasar dan kerangka untuk penanganan perkara, hal-hal yang belum pernah ada, selain pelatihan dan pendidikan.

Peninjauan ulang proses-proses pengadilan harus mencermati apakah prosedur-prosedur dapat disederhanakan serta apakah percepatannya sesuatu yang mungkin. Ini akan mengurangi jumlah kesempatan untuk korupsi baik dalam hal langkah-langkah maupun dalam hal waktu.

Memperkenalkan komputer dan otomatisasi kantor dasar dapat menjadi titik awal untuk tahap-tahap dasar profesionalisasi. Tanpa faktor-faktor lain, aksi-aksi ini tidak akan mengurangi waktu-waktu proses. Itu sebabnya prosedur-prosedur akan perlu ditinjau ulang agar dapat menyingkap peluang-peluang untuk penyederhanaan. Sistem-sistem manajemen perkara elektronik yang sederhana dapat diterapkan. Memperkenalkan sistem-sistem suara di ruang-ruang sidang adalah sebuah contoh upaya lain yang sederhana untuk meningkatkan transparansi dan karena itu memicu perilaku yang lebih profesional.²⁸) Membuat perundang-undangan yang tersedia sekarang tersedia secara online akan membantu mengurangi ketidakpastian tentang yang dikatakan oleh hukum, baik bagi mereka yang bertugas di pengadilan maupun bagi masyarakat umum dan mereka yang mencari keadilan. Hal yang sama berlaku untuk penerbitan putusan-putusan pengadilan. Ada sedikit efek katalisator yang harus ada dalam kelompok ini. Materi ini akan dibahas lebih rinci, dalam konteks baik akses ke pengadilan maupun penanganan perkara, dalam bab-bab tersendiri.

d. Sindrom official moguls (4)

Official moguls adalah orang-orang dalam kekuasaan atau para pelindung mereka yang menjarah sebuah perekonomian atau kekayaan negara dengan kekebalan hukum mereka. Di negara-negara dengan sindrom ini, lembaga-lembaga negara luar biasa lemah. Korupsi adalah bukti keberadaan masalah-masalah yang begitu mendasar sehingga reformasi dalam arti spesifik tidak akan memberikan hasil signifikan. Karena lembaga-lembaga begitu lemah, praktis tidak ada peluang untuk diperbaiki. Begitu pula, tidak banyak peluang bahwa suatu perubahan dapat dipertahankan dalam jangka panjang.

Kendati demikian, implikasi-implikasi kekuasaan yang tanpa tandingan ini bergantung kepada agenda-agenda mereka yang memegangnya, sebagaimana ditunjukkan dengan contoh agenda antikorupsi dan pembangunan yang sukses di Singapura. Sejak 1959, Pemerintah Singapura telah secara konsisten berusaha mengembangkan perekonomiannya dan memerangi korupsi. Sekarang negara ini sudah berada dalam kelompok sindrom pasar berpengaruh.²⁹⁾ Singapura menduduki peringkat pertama dalam peringkat keseluruhan Doing Business untuk 2007 (DB). Skor TI CPI-nya untuk 2008 adalah 9,2 (TI CPI 2008). Hong Kong juga telah memerangi korupsi sejak 1970-an (Klitgaard hlm. 100). Skor TI CPI-nya untuk 2008 adalah 8,1. Memberikan otonomi yang terbatas kepada kelompok-kelompok dalam masyarakat melalui pemberian hak atas tanah yang lebih terjamin dan kredit mikro, komunikasi dan kebebasan pers yang ditingkatkan adalah sebuah langkah maju. Membangun masyarakat sipil yang lebih kuat dan lebih aktif akan menjadi proses bertahap yang memerlukan perubahan politik mendasar. Kelompok-kelompok masyarakat sipil akan lebih berkelanjutan apabila mereka digerakkan oleh self-interest, bukan oleh agenda-agenda pembangunan internasional. Tekanan dan sumber daya dari luar sesuatu yang penting sekali. Internet adalah sumber daya yang efektif untuk kelompok-kelompok self-interest yang mendukung dari luar. Transparency International memiliki cabang-cabang di sebagian besar negara, begitu pula *Amnesty International*. Kebanyakan cabang Transparency International di suatu negara memiliki situs web mereka sendiri.³⁰⁾ Salah satu faktor yang berpengaruh dalam hal ini adalah tingkat melek komputer di negara yang bersangkutan.

Pengamatan seputar kelemahan kelembagaan berlaku untuk lembaga-lembaga negara di kelompok ini seara umum. Pengamatan ini juga berlaku untuk lembaga-lembaga kehakiman dan pengadilan. Ini berarti, dalam kelompok negara dengan sindrom 4, peluang untuk reformasi atau reformasi di lingkungan lembaga peradilan. Di Mesir, bantuan yang terbilang besar sudah lama dikucurkan ke pengadilan-pengadilan untuk sistem manajemen perkara.

Kendati demikian, yang disebut *family guilds* secara aktif dilindungi oleh Dewan Pertimbangan Agung. Pengaruh keluarga dan gratifikasi merupakan unsur-unsur yang signifikan dalam proses penugasan. Kementerian Kehakiman dan Perhimpunan Hakim adalah mekanisme-mekanisme kelembagaan untuk mengakses sumber daya pemerintah yang langka—apartemen-apartemen di Kairo, vila-vila, pinjaman kendaraan bermotor, pelayanan kesehatan gratis di Eropa atau Amerika bagi seorang hakim atau bagi seorang anggota keluarga hakim (Blackton, Egypt Country Report for USAID, hlm. 6-8, tidak diterbitkan, dikutip di Carothers, hlm. 120). Tidak perlu dikatakan bahwa tiap negara dan sistem peradilan serta pengadilan-pengadilannya perlu diperiksa secara individu untuk menemukan kesempatan-kesempatan, dengan mengingat keterbatasan-keterbatasan yang menyatu dalam sindrom. Kelompok-kelompok self-interest (perhimpunan advokat, perhimpunan bisnis dan profesional) mungkin mampu mengembangkan sebuah atmosfer yang membuat lembaga peradilan bertanggung jawab atas perannya dalam menegakkan keadilan. Salah satu contoh adalah perhimpunan advokat perempuan di Afrika. Perhimpunan Advokat Perempuan Zimbabwe mendirikan sejumlah lembaga bantuan hukum di sekitar Harare dalam tahun 2001. Lembaga-lembaga itu juga menawarkan pelatihan bagi kaum perempuan tentang bagaimana mewakili diri sendiri di pengadilan.³¹⁾

Menghukum pelaku pencucian uang, sebagai sebuah upaya melawan korupsi dari luar negeri, akhirnya akan memerlukan penuntutan. Oleh sebab itu, campur tangan pengadilan kadang-kadang akan diperlukan. Mungkin sungguh problematis dalam kelompok ini jika pengadilan termasuk lembaga yang sangat lemah. Ada beberapa penegasan atas pengamatan ini dalam pemeriksaan kerangka antipencucian uang (anti-money laundering) di negara-negara kelompok 4. Untuk Mauritania, misalnya, sebuah pemeriksaan terhadap kerangka AML menemukan pengadilan menginginkan dan merekomendasikan pelatihan, pendidikan, pendanaan, dan penyelenggarakan prosedur-prosedur (World Bank 2005a).

Ada pertumbuhan minat dalam peran lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam penyelesaian perselisihan, khususnya dalam kelompok ini. Ini barangkali berasal dari pandangan bahwa penyelesaian melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat dapat menjadi pesaing bagi pengadilan negeri, atau barangkali juga karena di sinilah kebanyakan orang menyelesaikan perselisihan mereka. Hasil penelitian yang masih berlangsung atas penyelesaian perselisihan di luar pengadilan mungkin memberi kita wawasan lebih luas, tetapi tidak pasti apakah hasil-hasil ini akan memberikan kemajuan yang jelas terkait dengan mengurangi korupsi di pengadilan dan di lembaga-lembaga kehakiman.

Sebuah pengamatan lain yang perlu dilakukan dalam hal ini adalah tampaknya tidak banyak kesempatan untuk memperkenalkan TI di pengadilan. Jika sebagian besar lembaga tidak berfungsi, memperkenalkan teknologi malahan menambah masalah. Sulit membayangkan memperkenalkan teknologi ke dalam sebuah organisasi tanpa proses yang akan dibangun atau infrastruktur untuk membuat teknologi itu terus bekerja.

e. Kesimpulan: Membangun lembaga peradilan dari dasar

Pendekatan sindrom korupsi berguna dalam menyingkap titik-titik awal untuk upaya perbaikan. Pendekatan tersebut menyediakan pemahaman yang bernuansa atas kekuatan-kekuatan yang bekerja dalam tiap sindrom, risiko-risiko dan kesempatan-kesempatan, selain titik-titik awal yang mungkin untuk reformasi. Oleh sebab itu, untuk titik-titik awal itulah kita menggunakannya sesuai konteks. Titik awal untuk reformasi peradilan yang bertujuan mengurangi korupsi, seperti dalam kasus itu, adalah memperbaiki kepercayaan publik, kemandirian kelembagaan, proses-proses administrasi dasar atau tekanan dari luar.

Reformasi untuk mengurangi korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan di pengadilan-pengadilan perlu dimulai dengan membangun struktur-struktur administratif dasar dan setelah itu membangun di atas landasan tersebut. Ketika kita mencari aspek informasi dari proses perkembangan ini, pendaftaran perkara dan

akses ke informasi merupakan dua tema yang muncul. Cara perkara ditangani dapat diperbaiki di semua sindrom. Yang perlu dikerjakan terlebih dahulu bergantung pada titik awal: Kalau titik awal itu tidak ada, kita akan harus membuat administrasi perkara yang mendasar dahulu. Kegiatan ini menghadirkan kesempatan untuk menciptakan prosedur-prosedur dan sistem manajemen yang akan menaikkan transparansi, dan oleh sebab itu membuat orang enggan melakukan korupsi. Dalam kaitan dengan akses ke informasi, saat ini Internet sudah hadir dan relevan di mana-mana. Oleh sebab itu, masyarakat umum akan makin mengharapkan transparansi dari lembaga-lembaga publik, termasuk di pengadilan dan lembaga kehakiman lain. Pengadilan dan lembaga kehakiman di semua kelompok sindrom memiliki situs web. Mereka semua juga mempunyai kebutuhan untuk meningkatkan kepercayaan publik, walaupun ada yang lebih membutuhkan itu dibanding yang lain.

Membandingkan sistem-sistem dan bentuk-bentuk korupsi mereka, untuk sementara, telah mengantarkan ke beberapa elemen untuk sebuah model yang berkembang secara bertahap untuk peluang-peluang mengurangi korupsi. Dalam langkah-langkah berikutnya, kajian ini mengeksplorasi upaya-upaya perbaikan mana yang telah terbukti sukses dalam mengurangi korupsi di pengadilan dan lembaga-lembaga kehakiman.

Upaya-upaya perbaikan mana yang telah terbukti efektif ketika semua itu dapat dikombinasikan dan bekerja sama. Tidak ada upaya perbaikan tunggal yang akan sukses kalau bekerja sendiri. Pengalaman di Amerika Latin sedemikian sehingga sistem-sistem pengadilan yang berhasil dalam menganani proses-proses pengadilan mereka juga lebih sukses dalam memerangi korupsi (TI GCR 2007 hlm. 144-5, Hammergren hlm. 282).

Sebuah kesimpulan serupa dapat ditarik dari perbandingan kuantitatif berikut: perubahan-perubahan yang simultan di sejumlah lembaga peradilan menjanjikan pengaruh yang lebih signifikan dibanding upaya-upaya saling terpisah. Pertanyaan tentang kapan hakim berpeluang korup diuji menggunakan

pendekatan kuantitatif, komparatif di 63 negara, oleh Stephan Voight (TI GCR 2007, hlm. 296-301). Faktor-faktor mana yang paling berkorelasi dengan tingkat korupsi di lembaga-lembaga peradilan? Ini sebuah pendekatan lain yang dapat membantu dalam memilih upaya-upaya perbaikan yang mungkin. Jika perubahan-perubahan dalam sebuah faktor tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi, faktor itu mungkin tidak dijadikan fokus yang pertama ketika kita sedang mencari upaya perbaikan yang efektif. Sebagai contoh, penghasilan para hakim dan para jaksa ternyata sangat berkorelasi secara negatif dengan korupsi: makin tinggi gaji, makin rendah korupsi di pengadilan. Kendati demikian, menaikkan gaji tanpa upaya-upaya yang lain memberikan pengaruh yang minimal terhadap insidensi korupsi. Hakim-hakim dengan gaji lebih besar tidak harus berarti tidak begitu korup karenanya (TI GCR 2007, hlm. 296-301). Menurut sumber yang sama, tidak ada hubungan yang jelas antara formalisme prosedural dan waktu yang diperlukan untuk mendapatkan putusan pengadilan, dan korupsi lembaga peradilan. Tiga faktor yang lain ternyata tidak signifikan: kewajiban menerbitkan putusan-putusan pengadilan, tingkat checks and balances, dan keberadaan komisi pemberantasan korupsi. Akhirnya, dihilangkannya monopoli dalam penuntutan membuat korupsi lebih sedikit.³²⁾ Berdasarkan temuan-temuan ini, penambahan remunerasi yang dipadukan dengan pengurangan formalisme prosedural, dan pengurangan waktu untuk sampai ke pembacaan putusan hakim merupakan upaya-upaya yang relevan jika kita ingin agar korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan dapat dikurangi.

Dari yang sudah kita ketahui, mengurangi insentif dengan memperbaiki proses-proses dan meningkatkan akuntabilitas dengan sengaja berusaha menaikkan kepercayaan publik dapat diterapkan di kebanyakan sindrom, tetapi dari titik-titik awal yang berbeda-beda. Masalah seperti upah rendah, misalnya, akan harus diatasi secara berurutan agar perbaikan-perbaikan itu berhasil, tetapi hanya jika berdampingan dengan upaya-upaya lain. Menaikkan gaji saja akan membuahkan hasil sedikit atau tidak sama sekali dalam upaya mengurangi korupsi oleh oknum

pengadilan (Klitgaard hlm. 77). Ketika mengembangkan upaya-upaya perbaikan, kita juga perlu mengidentifikasi sumber-sumber yang mendukung dan sumber-sumber yang menolak sebagai sebuah cara untuk memilih tempat masuk. Ini sebabnya korupsi administratif terkadang paling mudah ditanggulangi lebih dahulu karena korupsi ini terutama memberikan manfaat bagi para pemain tingkat bawah yang relatif tidak memiliki posisi tawar. Sebagaimana telah kita lihat dari diskusi tentang sindrom, independensi kelembagaan merupakan titik awal di negara-negara sindrom 2. Peningkatan independensi hakim di negara-negara sindrom 4 atau 3 bisa kontraproduktif karena memiliki potensi untuk menciptakan mogul-mogul atau oligarki yang akan memulai sistem-sistem klan, kekaisaran, dan patronase mereka sendiri (Carothers hlm. 121). Di negara-negara sindrom moguls, lembaga-lembaga begitu lemah sehingga praktis tidak ada potensi untuk perbaikan kelembagaan dari dalam lembaga-lembaga yang ada, dan tidak banyak peluang bahwa perubahan-perubahan akan bertahan lama. Itu sebabnya pembahasan tentang perbaikan kelembagaan dimulai dengan sindrom oligarki dan klan.

a. Langkah-langkah untuk memajukan penanganan perkara

Di negara dengan sindrom oligarki dan klan (3), titik awal adalah lemahnya struktur administratif dasar. Oleh sebab itu, mengatasi kelemahan itu dapat membangun mengurangi korupsi administratif. Reformasi dimulai dengan menyusun sebuah sistem penanganan perkara dasar. Pengenalan sistem penanganan perkara otomatis yang mendasar dapat menjadi sebuah peluang untuk meninjau kembali prosedur-prosedur penanganan perkara untuk mengurangi kesempatan untuk praktik suap:

- ~ Menghilangkan formalitas-formalitas dan langkah-langkah yang tidak perlu-dan dengan demikian mengurangi waktu proses;
- ~ Membagi-bagi tanggung jawab untuk mengurangi monopoli;
- ~ Mengurangi tingkat kebebasan dengan mengembangkan rutin-rutin standar, misalnya tarif untuk biaya pengadilan.

Ini semua kegiatan-kegiatan yang dapat ditunjang dengan sebuah sistem pendaftaran perkara elektronik. JIG merujuk kita ke pengalaman di Karnataka, India sebagai sebuah contoh tentang apa yang dapat diraih. Pengalaman Karnataka diuraikan oleh Justice G.C. Bharuka, yang sekarang menjabat ketua komite TI lembaga peradilan India. Ia bertutur tentang bagaimana penimbunan perkara dapat dikurangi dengan menggunakan sebuah database untuk perkara-perkara: di beberapa pengadilan yang menjadi proyek rintisan, penimbunan perkara dikurangi sebanyak 90 persen dalam tiga tahun (Bharuka hlm. 138-9). Informasi tentang penanganan perkara dari sebuah sistem manajemen perkara otomatis akan mendukung yang dapat dikerjakan, dan itu juga akan memantau perubahan-perubahan dalam penanganan perkara. Langkah ini juga dapat membantu mendeteksi penanganan perkara tidak lazim yang mungkin menunjukkan korupsi (Klitgaard hlm. 82). Apa tepatnya yang perlu dikerjakan akan bergantung pula pada apakah sistem manajemen perkara tidak ada sama sekali, atau apakah sebuah sistem manajemen perkara berbasis kertas sudah ada. Komputerisasi berkas-berkas pengadilan adalah rekomendasi lain dari JIG (UNODC 2001 hlm. 10). Langkah ini diharapkan “mengurangi beban kerja hakim tunggal sebanyak-banyaknya dan mempercepat administrasi peradilan selain membantu mengurangi realitas bahwa berkas perkara terselip entah di mana, dan karena itu meminta imbalan uang untuk mengambil berkas perkara termaksud”. Versi paling minimal untuk komputerisasi berkas barangkali adalah menyusun sebuah database untuk berkas-berkas perkara guna melacak keberadaan berkas-berkas tersebut. Versi yang lebih canggih meliputi pemberian bar code pada berkas perkara ketika berkas itu diambil, atau bahkan memotret dan menyimpan citranya dalam sebuah database. Cara yang paling komprehensif untuk komputerisasi berkas perkara adalah memasukkan berkas-berkas yang sepenuhnya elektronik ke dalam file server pengadilan. Di seluruh dunia, sedikit sekali pengadilan yang sepenuhnya menggunakan hanya berkas perkara elektronik pada waktu saya sedang menulis bab ini pada akhir tahun 2008.

Menggunakan berkas-berkas elektronik memerlukan tingkat kecanggihan organisasi yang tinggi. Selama berkas-berkas dapat dibuat menghilang tanpa ketahuan dan belakangan muncul kembali setelah orang memberikan uang tebusan, pengadilan dan manajemen perkara yang bersangkutan begitu tidak efektif sehingga berkas pengadilan elektronik bukan opsi yang realistis.

Memperkenalkan dasar-dasar teknologi kantor adalah cara yang bagus untuk melatih staf dalam cara kerja yang baru. Langkah berikutnya bisa sistem pendaftaran dan manajemen perkara yang sederhana dan langsung. Mengembangkan sebuah sistem manajemen perkara akan memerlukan beberapa keahlian dalam proses komputersasi, maka pengalaman yang cukup dalam teknologi perkantoran akan diperlukan. Manajemen pengadilan elektronik merupakan sebuah syarat untuk cara kerja yang lebih profesional. Cara tersebut diharapkan mampu mengurangi kesempatan untuk penggelapan barang-barang pengadilan. Kendati demikian, itu bukan topik kajian ini.

Menggunakan sistem informasi untuk mendistribusikan sumber-sumber hukum, teks dan yurisprudensi akan membantu hakim dan staf pengadilan memahami putusan peradilan yang benar secara hukum. Jika putusan-putusan itu, atau setidaknya lebih banyak putusan-putusan yang diterbitkan, ada peluang bahwa kemungkinan pemeriksaan oleh publik akan menaikkan mutu putusan-putusan itu sendiri, termasuk berkas-berkas tertulis yang diarsipkan.

Titik awal untuk negara-negara dengan sindrom kartel elit (2) terutama adalah independensi kelembagaan yang tidak memadai. Manajemen informasi harus menjadi agenda utama di sini: memperbaiki manajemen dan meningkatkan transparansi, menambah independensi fungsional melalui pendanaan yang ditingkatkan dan transparan, serta komunikasi dengan LSM yang lebih kuat. Ini akan berarti menaikkan tingkat profesionalisme lembaga-lembaga kehakiman dan pengadilan; aturan-aturan tentang konflik kepentingan yang telah berkembang dengan baik, serta profesionalisme birokrasi, gaji, dan status yang lebih baik.

Siapa yang harus memutus perkara mana, dan siapa yang harus memutus perkara itu, dapat menjadi sumber kekhawatiran yang penting untuk korupsi. Kepedulian ini penting baik bagi pengadilan tingkat pertama maupun bagi pengadilan banding. Hal itu telah menjadi paling nyata di negara dengan sindrom kartel elit dan di negara dengan sindrom pasar pengaruh. Kekhawatiran ini juga ada di sindrom-sindrom yang lain, tetapi bisa lebih sulit diatasi dalam situasi ketika proses manajemen perkara dasar lemah atau tidak ada. Untuk sindrom-sindrom 1 dan 2, sistem yang transparan dan terbuka untuk penugasan perkara, yang dapat dilihat oleh umum di situs Internet pengadilan, dapat menjadi cara yang efektif untuk mengatasi kekhawatiran tentang kolusi. Penerapan sistem penugasan perkara yang tidak berpihak, adil, dan dapat dipercaya dapat dilakukan tanpa yang lain, tetapi itu hampir pasti harus menjadi bagian dalam sistem manajemen perkara yang otomatis. Profesionalisasi proses internal dibahas lebih terperinci di Bagian 3 tentang proses perkara internal.

b. Meningkatkan akses ke informasi

Titik mulai untuk negara-negara sindrom 1 dalam konteks ini terutama adalah kurangnya kepercayaan publik. Upaya perbaikan untuk ketidakpercayaan ini boleh jadi adalah meningkatkan akuntabilitas yang dapat mengatasi monopoli dan tingkat kebebasan yang diberikan kepada lembaga peradilan yang independen dalam sindrom ini. Meningkatkan akuntabilitas dengan melaporkan bagaimana lembaga peradilan yang bersangkutan mengamankan integritasnya juga dapat menaikkan kepercayaan publik:

- ~ Prosedur-prosedur yang transparan dan sistem-sistem berbasis kinerja untuk penunjukan dan karier hakim termasuk promosi. Rekrutmen berdasarkan kinerja dan manajemen karier mempersyaratkan agar pengetahuan, pendidikan, dan pelatihan sudah tersedia.
- ~ Metodologi-metodologi untuk penanganan perkara pengadilan.

- ~ Kerangka etika, aturan tata-tertib dan penegakan keduanya
- ~ Pengumuman harta kekayaan: Judicial Integrity Group menganjurkan agar semua pejabat di lingkungan peradilan diwajibkan mengumumkan harta kekayaan mereka, termasuk harta orangtua, pasangan, anak-anak, serta keluarga dekat mereka.

Akuntabilitas juga dapat ditingkatkan dengan menerbitkan putusan-putusan pengadilan, atau menerbitkan putusan-putusan pengadilan lebih banyak daripada sebelumnya. Penerbitan putusan-putusan pengadilan juga memiliki modalitas berbeda-beda: penerbitan putusan-putusan paling penting di pengadilan-pengadilan banding akan memudahkan hakim-hakim di pengadilan lebih rendah memahami yurisprudensi yang berlaku. Menerbitkan semua putusan pengadilan di Internet guna meningkatkan transparansi belum tercapai di mana pun, sejauh yang dapat diupayakan. Perdebatan tentang penerbitan putusan-putusan terkait gugatan uang tanpa perlawanan dan putusan-putusan lain yang tidak menarik dari sudut pandang yurisprudensial belum terpecahkan. Kita sungguh tahu bahwa akses ke pengadilan untuk publik dan media biasanya merangsang kinerja peradilan yang lebih baik. Begitu pula, akses publik ke putusan-putusan pengadilan meningkatkan kualitas putusan-putusan itu. Jika putusan-putusan diterbitkan di sebuah situs Internet, informasi itu akan harus lebih benar daripada ketika informasi itu di luar jangkauan penglihatan publik (Blume hlm. 328).

Meningkatkan penetrasi Internet akan mengandung arti bahwa masyarakat umum akan menjadi terbiasa dengan informasi yang disajikan. Oleh sebab itu, tekanan untuk penyediaan informasi akan bertambah, sebagaimana ditampilkan di atas.

Implementasi Teknologi Informasi

Dari pembahasan ini, pentingnya informasi secara strategis, akses ke informasi dan bagaimana penggunaannya menjadi bukti. Informasi adalah alat yang luar biasa penting dalam mengurangi korupsi di lembaga peradilan dan di pengadilan.

Artinya ada pula potensi untuk memperkenalkan teknologi informasi di sini. Baik penanganan perkara maupun akses ke informasi dapat ditingkatkan dan dikembangkan. Memperkenalkan dan menerapkan teknologi informasi ternyata mendatangkan masalah-masalah dan pertanyaan-pertanyaan baru.

Memperkenalkan komputer merupakan upaya yang lazim. Semua orang menginginkan komputer. Mereka kadang-kadang memandangnya sebagai sebuah simbol status. Dalam sistem patronase, komputer digunakan sebagai hadiah. "Orang-orang penting" semua mendapatkan komputer; jadi kita bahkan dapat dijadikan strategi untuk melibatkan mereka dalam proyek-proyek perbaikan. Di Nepal, saya mengamati bagaimana TI didistribusikan secara sangat tidak merata dalam jaringan-jaringan sistem pengadilan. Menurut data pada 2003/4 dalam rencana strategis peradilan Nepal, dua di antara 75 Pengadilan Distrik memiliki sebuah komputer, tanpa satu pun memiliki mesin fax atau mesin fotokopi. Empat di antara 16 Pengadilan Banding masing-masing memiliki sebuah komputer, semua Pengadilan Banding memiliki sebuah mesin fotokopi dan tiga memiliki fax. Di Mahkamah Agung, ada 56 buah komputer, 5 mesin fotokopi dan 4 fax (World Bank 2005b hlm. 30). Pengalaman di sini adalah bahwa komputer-komputer itu kadang-kadang dibiarkan tidak terpakai. Ini adalah, atau telah menjadi salah satu kesulitan besar ketika organisasi menerapkan bentuk-bentuk TI: kepemimpinan, kurangnya pengalaman, tidak mampu membayangkan potensinya. Teknologi, dalam konteks bab-bab ini, terutama dipandang sebagai sesuatu dengan fungsi yang mampu mendukung upaya-upaya perbaikan melawan korupsi. Cukup dengan pengenalan komputer dan teknologi perkantoran modern, kita sudah menyajikan sudah menyajikan sebuah kesempatan untuk memperbaiki birokrasi dasar. Pengalaman di sini adalah bahwa pengenalan teknologi informasi modern telah hampir memberikan efek otonomi pada sebuah organisasi. Beberapa perubahan perlu dilakukan dalam pembuatan putusan, dalam hubungan-hubungan, dalam tipe-tipe perselisihan yang diputus di pengadilan (lihat Bab 2.1).

Perubahan-perubahan lain terjadi hampir tidak terasa, misalnya perilaku yang lebih disiplin dalam kaitan dengan dokumen dan informasi. Selain itu, karena rutin-rutin harus diubah dan rutin-rutin baru ditemukan, cara-cara menyelesaikan sesuatu dalam sebuah organisasi perlu dipelajari dengan seksama. Ini fungsi teknologi informasi sebagai katalisator (Reiling 2006 hlm. 190): teknologi dan pengenalannya berpengaruh terhadap cara orang bekerja sama, cara orang mengelola organisasi, dan cara orang mengelola anggaran. Memperkenalkan teknologi perkantoran, pengolahan kata, dan database untuk manajemen perkara, semuanya memerlukan keterampilan-keterampilan baru yang tidak diperlukan sebelumnya. Penerapan teknologi informasi juga memerlukan bentuk-bentuk dukungan baru. Sesudah komputer diperkenalkan, orang juga harus memiliki sebuah kerangka untuk mengelola dan memelihara perangkat keras dan melakukan penggantian ketika yang lama sudah usang atau ketinggalan zaman. Pengalaman telah menunjukkan bahwa, dalam sebuah organisasi dengan tidak ada orang lain memahami banyak hal yang harus mereka kerjakan, orang-orang yang memiliki wewenang dalam mengelola sistem informasi dapat menjadi terlalu berkuasa. Mereka memiliki monopoli yang nyata atas sumber daya yang sangat penting, dan jika tingkat kebebasan mereka relatif tak terkendali, mereka berpeluang menyalahgunakan kesempatan itu. Ketua komite TI peradilan India pernah bercerita kepada saya bahwa masalah terbesarnya adalah bahwa orang-orang TI merasa merekalah yang berkuasa.³³⁾ Ini menimbulkan ketidakseimbangan dalam pengelolaan struktur pengadilan dan lembaga kehakiman. Dalam konteks pembahasan korupsi dalam bab ini, tidak ada salahnya menyoroti efek ini karena boleh jadi hal ini menghadirkan kesempatan untuk korupsi dengan caranya sendiri. Powerhouse baru ini, sebuah sumber baru dalam hal perlakuan istimewa dan pelayanan, boleh jadi menjadi sebuah wahana baru untuk praktik-praktik korupsi, kecuali risiko-risikonya dikelola dengan hati-hati melalui struktur pengorganisasian yang tepat.

Kesimpulan-Kesimpulan untuk Bagian 5

Bab-bab dalam Bagian 5 membahas pengurangan praktik korupsi dan meningkatkan sifat imparsial serta integritas pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan dengan dukungan teknologi informasi. Memahami yang dapat dikerjakan telah membawa kita ke sebuah perjalanan yang panjang. Perjalanan dimulai dengan mengeksplorasi pengetahuan teoretis dan empiris tentang korupsi dan upaya-upaya perbaikan yang mungkin sampai ke peran informasi dalam upaya-upaya perbaikan itu.

Agar korupsi di lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan dapat diperangi secara efektif, prasyaratnya adalah diagnosis yang akurat. Diagnosis adalah langkah pertama dalam upaya pemberantasan korupsi, agar dapat mengidentifikasi masalah-masalah dan menentukan upaya-upaya penanggulangan yang mungkin. Wawasan-wawasan komparatif dan teoretis yang umum memudahkan kita memahami yang harus kita cari. Pengertian-pengertian komparatif dan umum tentang penyebab-penyebab dan upaya-upaya perbaikan yang mungkin harus disesuaikan dengan situasi-situasi yang spesifik. Di tiap negara, diagnostik yang tepat juga harus mengidentifikasi sindrom korupsi yang dapat dapat dipakai sebagai titik awal, para pemangku kepentingan yang mungkin dan tingkat kehendak terhadap reformasi peradilan. Strategi reformasi perlu disesuaikan dengan sindrom sehingga dapat diterapkan sejalan dengan konteks. Apabila diterapkan dalam sindrom yang salah, upaya perbaikan justru dapat berubah menjadi alat untuk korupsi.

Meningkatkan penanganan informasi dalam makna yang luas dapat menjadi tujuan dalam program-program reformasi. Cara informasi ditangani secara strategis penting dalam upaya memberantas korupsi. Mengembangkan birokrasi dasar mungkin dapat dijadikan langkah pertama. Temuan-temuan merekomendasikan agar lembaga-lembaga yang bersangkutan harus mampu menyerap dan mempertahankan perubahan. Artinya upaya perbaikan ini tidak layak diterapkan di lembaga-lembaga yang sudah ada di negara-negara dengan sindrom 4.

Kemajuan-kemajuan ini juga meliputi akses ke informasi dan pengetahuan: pelatihan, pendidikan dan beberapa upaya regulasi mandiri dan disiplin diri. Pelatihan bertarget, tentang bagaimana menangani perkara dan perselisihan termasuk masalah etika, dapat menjadi titik awal, bahkan dalam situasi-situasi ketika inilah titik awal satu-satunya yang tersedia. Itu menjadikannya sebuah titik berangkat yang mungkin di negara-negara sindrom 4.

Memperkenalkan teknologi dasar perkantoran dasar dapat mendukung proses-proses dasar yang diperlukan untuk mengolah perkara-perkara secara berurutan dan secara transparan. Ini biasanya menjadi titik mulai yang bagus bagi negara-negara sindrom 3. Sistem-sistem pendaftaran perkara dapat mendukung penanganan perkara yang lebih otomatis dan lebih baik. Teknologi perkantoran dapat menjadi alat untuk mengurangi waktu disposisi perkara. Mengurangi baik lama proses maupun jumlah tahap yang diperlukan untuk sampai ke putusan hakim akan menurunkan peluang untuk suap. Sistem-sistem pendaftaran perkara, apabila diterapkan dan digunakan dengan tepat, juga akan menaikkan risiko ketahuan sehingga karena itu menurunkan insentif untuk suap dan untuk manipulasi berkas-berkas serta perkara. Sebagai alat untuk membuat laporan, teknologi informasi dapat mendukung peningkatan independensi kelembagaan, yang secara khusus penting untuk negara-negara sindrom 2.

Teknologi jaringan dapat mendukung peningkatan kepercayaan publik dengan menjediakan cara-cara yang efektif untuk komunikasi antara pengadilan dan para pengguna dan dengan masyarakat umum. Ini titik perhatian utama bagi negara-negara sindrom 1. Teknologi jaringan dapat memudahkan pembuatan pengaturan-pengaturan yang mendukung sifat imparial dan independensi.

Integritas lembaga peradilan dan pengadilan dapat didukung dengan teknologi informasi, asalkan diterapkan dengan panduan-panduan seperti yang diuraikan di atas.

Notes

- 1 There is a discussion on the concepts of de iure and de facto independence in Chapter 1.2.
- 2 For a legally oriented body like a judiciary, a legal norm is usually a more compelling reason for action than a fairly weak and hardly conclusive statistical correlation.
- 3 Adopted by General Assembly resolution 217 A (III) of December 10, 1948.
- 4 Adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) of December 16, 1966. The Convention entered into force on March 23, 1976.
- 5 Adopted by General Assembly resolution 58/4 of October 31, 2003. The Convention entered into force on December 14, 2005.
- 6 The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table meeting of Chief Justices, held at the Peace Palace, the Hague, November 25-26, 2002. It was submitted to the United Nations Commission on Human Rights at its 59th session in 2003. It is available on line at <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>.
- 7 *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy* ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER 233) In a landmark and far-reaching judgment, Chief Justice Lord Hewart CJ said *justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done*.
- 8 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp
- 9 Thanks to Michael Johnston for this example.
- 10 In common-law systems, discretion is considered to be broader than in civil-law systems.
- 11 These indexes are discussed in Chapter 1.3.
- 12 See the discussion of standards for case disposition in the chapter on case delay.
- 13 Low executability probably means that court decisions are difficult to enforce, which means the parties to a dispute do not get their dues.
- 14 On January 1, 2002, 1 Slovak Koruna = 0.02341 Euro; 1 Euro (EUR) = 42.71630 Slovak Koruna (SKK). The exchange rate was calculated by Oanda, <http://www.oanda.com/convert/classic?free=1>.
- 15 Georgia is not listed in Johnston's list of syndromes in the Appendix. Based on his methodology, my estimation was that it is most probably a group 4 or group 3 syndrome country. Johnston confirmed my estimation in an email.
- 16 See the report on that visit in Part 1.
- 17 Information from a Ministry of Justice official who dealt with the case from the Ministry's side. Notes from the conversation are in my possession.
- 18 *E/CN.4/2003/65/Add.125, February 2003*.
- 19 *The Washington Post* quoted Phillips in a story about the Tom DeLay case. It is an illustration of some of the effects of this system of electing judges. Representative Tom DeLay (Republican-Texas), majority leader in the House of Representatives of the United States, had to step down when he was accused of money laundering and conspiracy with illegal election funds, by prosecutor Ronald Early [D]. With the proceeds, the Republicans achieved a majority in the Texas House of Representatives. This majority changed the boundaries of the electoral districts. In the next elections, even more Republicans were elected to the House.

Judge Bob Perkins [D] was not impartial enough, according to DeLay's defense team. He had donated more than \$5,000 to Democratic election campaigns. Perkins refused to leave but was taken off the case. Judge B.B. Schraub [R] had to appoint another judge. Prosecutor Earle [D] recused Schraub because he had contributed to the election campaign of governor Rick Perry [R]. Perry was closely associated with DeLay's contested election campaign.

Judge Schraub [R] then left the decision to the president of the Texas Supreme Court, Wallace B. Jefferson [R]. Political activists in Texas then complained about Jefferson's close ties with circles around DeLay [R]. In 2004, Jefferson had been appointed by Perry. He was supported by Texans for a Republican Majority. This group is also a defendant in the DeLay case. Judge Jefferson quietly appointed Pat Priest [D], a retired judge who had donated only \$150 each to three Democratic candidates for the Texas House. The defense was expected to ask for a transfer of the case from Austin [D] to another location in Texas [R].

- 20 Compiled from the *Kathmandu Post* and the *Himalayan Times* of July 2004.
- 21 <http://namenlijst.rechtspraak.nl/Default.aspx>
- 22 As Daniel Kauffmann, one of the authors of the World Governance Indicators, emphasizes in the context of corruption: "Sunshine is the best disinfectant."
- 23 In order to do Johnston justice: he stresses that his model is not a developmental model in the sense that countries and their institutions necessarily have to transform from a group 4 into a group 3, then group 2 and finally a group 1 country.
- 24 It is good to keep in mind that, in spite of all efforts to comply with the European Union's *acquis communautaire*, quite a few EU member countries are not in this group. Belgium, Greece, Italy and Spain were in the elite cartels group (group 2) in 2001, the year of Johnston's measurements. The Czech Republic, Hungary, Poland, and the Slovak Republic, countries which joined the EU in 2004, were in the elite cartels group as well. Bulgaria and Romania joined the EU in 2007. They were in the oligarchs and clans group (group 3) in 2001, and probably still are. Johnston did not classify all EU members, so it is impossible to give a complete breakdown of EU member countries. Appendix 2 has the breakdown as done by Johnston.
- 25 www.sdnl.nl
- 26 Human Rights Committee, Eighty-fourth session, July 12-19, 2005, Communication No. 1185/2003.
- 27 Corte di Cassazione, Sezioni Unite – Sent. N. 500/99.
- 28 It is quite another matter to get the courts to use them. During my visit to some of the Sri Lanka courts, the World Bank-funded sound system was very much in evidence, but it was turned on only after my request to do so.
- 29 Singapore, by any standard except economics, is a very small country. That makes it very difficult to replicate the experience there because it will require substantial scaling up. The same holds for very large countries, like the United States, where experiences may have to be scaled down. Moreover, as Johnston also remarks, Singapore's leaders have yet to yield to open and competitive politics.
- 30 For example: <http://www.tinepal.org/> (TI Nepal), http://www.transparency.org/contact_us/organisations/transparency_international_nigeria (TI Nigeria).
- 31 Information from ZWLA's web site www.zwla.co.zw. ZWLA was off-line following the political crisis in late 2008.
- 32 Allocating the competence to initiate prosecution to other actors, such as the police, victims, NGOs and the like, should increase the amount of prosecution and reduce the expected gains from corruption.
- 33 Conversation with Justice G.C. Bharuka in New Delhi, July 2005, notes in my possession.

BAGIAN 6

KESIMPULAN

Bagian 6 merupakan kesimpulan dari kajian yang telah dilakukan. Dirinci dalam kesimpulan apa yang dapat diperbuat oleh TI untuk mendukung reformasi peradilan. Bab 6.1 merupakan ringkasan temuan-temuan dalam Bagian 3, Bagian 4, dan Bagian 5 kajian ini adalah tentang peran TI dalam reformasi peradilan. Bab 6.2 menelaah beberapa arahan untuk penelitian baru.

Bab 6.1 Teknologi untuk Keadilan: Bagaimana Pengaruh Teknologi Informasi Terhadap Akibat Keterlambatan, Akses, dan Korupsi?

Sasaran utama kajian ini adalah melahirkan pengetahuan baru tentang cara-cara yang memungkinkan teknologi informasi dapat mendukung reformasi peradilan. Masalah mendasar yang dicoba dipecahkan melalui kajian ini adalah kurangnya pemahaman tentang peran TI dalam proses beracara dimuka pengadilan. Pemahaman ini penting sekali untuk keberhasilan program reformasi. Lembaga-lembaga peradilan, agar dapat menaikkan kinerja mereka dengan teknologi informasi, perlu memahami bagaimana teknologi ini bekerja dalam proses beracara mereka dan dalam interaksi-interaksi mereka. Kajian ini telah menambahkan beberapa pemahaman baru.

Bab 6.1 ini meringkaskan temuan-temuan tersebut. Prinsip yang mengorganisasikan bab ini pada dasarnya adalah fungsi-fungsi teknologi: teknologi-teknologi fungsional, teknologi-teknologi jaringan, dan teknologi-teknologi untuk perusahaan, serta bagaimana hubungannya dengan reformasi peradilan. Ringkasan temuan-temuan ini berfokus pada peran-peran fungsi tersebut dalam memecahkan masalah-masalah yang paling banyak dikeluhkan oleh kalangan pencari keadilan: keterlambatan, akses, dan korupsi.

Temuan-temuan ini dilanjutkan dengan pembahasan yang membahas (1) perubahan-perubahan yang telah dihasilkan oleh teknologi-teknologi itu di pengadilan dan di lembaga peradilan dalam tiap bidang, dan (2) perkembangan-perkembangan yang dapat diharapkan, serta beberapa perubahan yang ditimbulkannya terhadap administrasi peradilan.

Metodologi

Kajian ini melakukan investigasi terhadap dampak tiga keluhan paling sering tentang pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan: perkara yang terlambat penanganannya, kurangnya akses, dan korupsi di pengadilan atau di lembaga peradilan lain. Oleh sebab itu, kajian ini membahas tiga bidang dalam reformasi pengadilan:

- ~ Acara perkara internal (Bagian 3);
- ~ Interaksi dengan para pencari keadilan di pengadilan (Bagian 4);
- ~ Menjaga integritas (Bagian 5).

Agar dapat mengetahui lebih banyak tentang bagaimana teknologi informasi dapat mendukung reformasi dalam bidang-bidang tadi, pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis 3 (tiga) jenis bidang:

1. Pengetahuan tentang masalah dan upaya pemecahan masalah yang mungkin;
2. Peran informasi;
3. Peran teknologi informasi untuk memecahkan masalah.

Sumber-sumber yang digunakan untuk kajian ini tersedia bagi umum. Sumber-sumber tersebut sangat bervariasi, dan penggunaan sumber-sumber itu sebagai ilustrasi dibenarkan secara khusus dalam tiap kasus. Bahan yang digunakan untuk analisis meliputi indeks-indeks komparatif, kajian-kajian empiris, dan contoh-contoh serta gambar-gambar praktis tentang pemakaian TI dalam praktik di pengadilan-pengadilan. Contoh-contoh ini tidak dimaksudkan untuk menguji sebuah hipotesis atau untuk membuktikan bahwa TI mendukung reformasi peradilan, dan contoh-contoh tersebut tidak dapat diterapkan begitu saja ke dalam

konteks yang berbeda. Kendati demikian, contoh-contoh tersebut bermanfaat untuk tujuan berbagi pengalaman.

Teknologi fungsional untuk ketepatan waktu dan integritas

Teknologi-teknologi fungsional, otomatisasi perkantoran dan teknologi database, adalah teknologi informasi paling banyak dipakai di pengadilan-pengadilan di Eropa dan Amerika Serikat (Bab 2.1). Teknologi-teknologi itu telah meningkatkan ketepatan waktu dan integritas terutama dengan meningkatkan ketelitian dan kemampuan bereksperimen.

Otomatisasi perkantoran terutama digunakan untuk pembuatan dokumen. Teknologi ini telah menaikkan ketelitian melalui pemakaian teks standar dan penggabungan dengan sistem-sistem pendaftaran perkara.

Teknologi database telah mendukung penanganan perkara yang lebih tepat waktu. Menggunakan pendaftaran perkara secara elektronik, teknologi ini telah menyediakan wawasan ke dalam proses, memengaruhi kultur dan mendukung pengembangan standar-standar. Kemampuan pengadilan mengetahui proses-proses mereka telah meningkat dengan pesat.

Apabila kita menengok ke belakang, kita dapat mengatakan bahwa sebagian besar pengadilan telah menggunakan TI mereka untuk mendukung beracara di pengadilan berbasis kertas mereka.

Ketepatan waktu

Otomatisasi perkantoran telah mendukung pembuatan dokumen, sebuah kegiatan yang klasik bagi pengadilan. Perubahan-perubahan dalam hal bagaimana dokumen-dokumen itu dibuat berkembang secara bertahap, sejalan dengan kemungkinan-kemungkinan sistem produksi teks yang dicoba. Contoh di sini adalah pemakaian ulang frasa-frasa yang sering dipakai, dan perbendaharaan teks-teks baku, yang telah meningkatkan kecermatan dan konsistensi. Bereksperimen dengan pengolah kata relatif mudah, karena sistem-sistem pengolahan tidak menggariskan proses-proses terlalu ketat (Bab 2.1). Peningkatan ketelitian mengurangi waktu atau lamanya beracara di pengadilan.

Sistem pendaftaran perkara elektronik menggantikan sistem pendaftaran menggunakan kertas. Pengenalan sistem tersebut telah berpengaruh terhadap ketepatan waktu pengolahan perkara dengan membuka cara untuk menggunakan informasi yang sudah ada dalam sistem dengan cara-cara baru.

Dalam pandangan saya, pengaruh paling istimewa sistem-sistem ini adalah pengembangan standar waktu disposisi perkara (Bab 3.1). Teknologi database dalam sistem-sistem pendaftaran perkara telah memungkinkan kelahiran pengetahuan baru tentang proses: bagaimana mereka bekerja, dan apa yang dibutuhkan untuk membayangkan cara mengurangi penimbunan/penumpukan (*backlog*) dan menaikkan laju proses. Setelah upaya-upaya perbaikan diterapkan, perubahan-perubahan dapat dipantau guna memastikan kerja mereka. Dan sebagai sebuah contoh konkret, proses pemantauan perkara dengan database di Bangalore, India berhasil mengurangi penumpukan perkara sebesar 90%. Kajian ini, khususnya Bagian 3, menggunakan statistik-statistik beban perkara untuk menganalisis proses-proses beracara di pengadilan. Statistik-statistik itu tersedia ketika pengadilan telah mulai menggunakan teknologi database untuk administrasi perkara mereka.

Matriks perkara

Menggunakan statistik-statistik pengadilan, saya awalnya mengembangkan matriks perkara untuk mendapatkan peran informasi dalam penanganan perkara, peran hakim, dan beban perkara pengadilan (Bab 3.2 dan 3.3). Bahasan ini menggaris bawahi perlunya membedakan tipe-tipe perkara. Matriks perkara juga alat yang bermanfaat untuk tujuan-tujuan lain. Dalam kajian ini, matriks perkara digunakan untuk:

- ~ Memperlihatkan distribusi beban perkara dalam kategori-kategori berbeda (Bab 3.2 dan 3.3)
- ~ Mengidentifikasi bidang-bidang yang berpotensi untuk jenis-jenis proses elektronik berbeda dan bentuk-bentuk dukungan TI yang lain (Bab 3.3)
- ~ Menunjukkan konfigurasi pihak-pihak berperkara terkait dengan kebutuhan-kebutuhan informasi yang berbeda untuk meningkatkan akses ke keadilan (Bab 4.3).

Untuk tujuan memahami peran informasi dalam proses-proses perkara pengadilan, tingkat prediktabilitas hasil jenis perkara tertentu dan konfigurasi pihak yang berperkara menjadi faktor-faktor yang membedakan. Menggunakan matriks, perkara-perkara pengadilan dapat dipilah berdasarkan tingkat prediktabilitas dan konfigurasi hasil pihak berperkara antara zero-sum (salah satu pihak menang) dan win-win (kedua pihak memperoleh manfaat). Kategori-kategori yang dihasilkan mencerminkan peran-peran hakim serta karakteristik dan proses perkara.

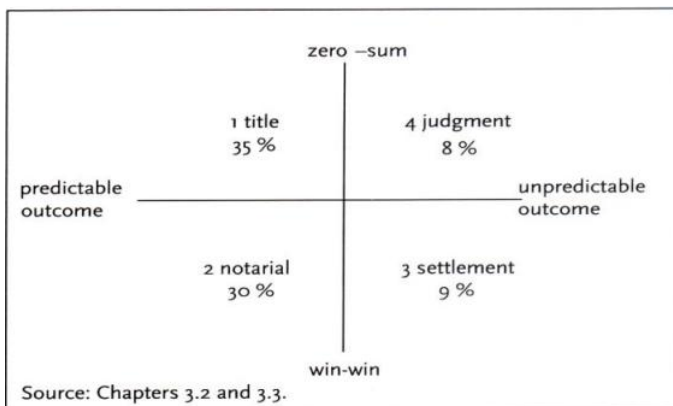
Dalam Gambar 7, persentase dalam matriks mencerminkan peran kelompok dalam beban perkara keseluruhan.

Untuk wilayah peradilan sipil Belanda, matriks itu menunjukkan bagaimana tiap kelompok mendapatkan manfaat dari pendekatannya sendiri.

- ~ Di sebagian besar perkara (kelompok 1 dan 2) yang diproses di wilayah peradilan sipil Belanda di tingkat pertama, penyelesaian perselisihan tidak ada karena perselisihan memang langka. Surat keputusan atau sertifikat diberikan untuk gugatan tanpa perlawanan (peran 1, peran sertifikat), dan pengaturan-pengaturan dalam keluarga serta dalam situasi serupa hampir tidak teruji (peran 2, peran notarial). Dalam perkara-perkara seperti itu, perselisihan tidak ada. Akibatnya, informasi yang tersedia ketika perkara itu didaftarkan cukup untuk finalisasi perkara dan pembuatan putusan. Oleh sebab itu, penanganan perkara-perkara seperti itu relatif sederhana. Itu menjadikan kelompok-kelompok ini calon pertama untuk otomatisasi sebagian prosesnya. Rutin-rutin dan standar-standar akan perlu dikembangkan guna mengotomatiskan tiap subproses. Hasilnya barangkali adalah lebih sedikitnya putusan-putusan perorangan yang perlu diambil dalam tiap perkara. Ini akan membuat *perkara-perkara pindah ke kiri* dalam matriks, yang berpotensi mengurangi waktu proses.
- ~ Hampir separuh dari seluruh perkara paling mungkin dipecahkan dengan penyelesaian masalah (kelompok 2 dan 3). Perkara-perkara di kelompok notarial dan penyelesaian masalah sebagian besar dipecahkan sendiri oleh pihak-pihak

- yang berperkara. Asalkan pihak-pihak yang memiliki informasi untuk memudahkan penyelesaian dengan cara damai bersedia *memindahkan perkara ke bawah* dalam matriks, yang berarti menaikkan self-help. Dengan mengurangi jumlah poin yang disengketakan, waktu proses juga akan berkurang.
- ~ Kurang dari 20 persen dari seluruh perkara (kelompok 3 dan 4) memerlukan informasi lebih banyak selama menjalani prosedur pengadilan agar penyelesaian perselisihan menjadi lebih cepat. Ini menjadikan proses penanganan informasi lebih kompleks.
 - ~ Hanya 8 persen, yang merupakan sebagian kecil dari seluruh beban perkara, terdiri atas perselisihan yang diselesaikan dengan suatu putusan hakim (kelompok 4). Penyelesaian dengan putusan hakim, yang paling sering disebutkan oleh yang berkepentingan lainnya, bukan kegiatan pengadilan yang paling menonjol dari sudut pandang beban keseluruhan. Bagaimanapun, inilah peran yang menyita sebagian besar waktu hakim. Informasi hakim dalam kelompok ini terutama untuk mendukung pengelolaan informasi yang banyak sekali dalam berkas-berkas perkara individu.

Gambar 7 *Matriks Peran Peradilan yang Berbeda dan Beban Kerja di Pengadilan Belanda*



Proses perkara

Kajian ini menemukan belum ada penelitian akademis yang menyimpulkan bahwa TI di pengadilan telah mengantarkan ke waktu disposisi yang lebih cepat.¹⁾ Studi-studi kasus dalam Bab 3.3 menunjukkan bagaimana pengadilan masih mendistribusikan dan menangani berkas-berkas perkara terutama dalam wujud kertas. Teknologi-teknologi jaringan telah mendatangkan perubahan, tetapi tidak ke cara-cara kerja baru yang mendasar. Proses-proses internal pengadilan dan interaksi-interaksi pengadilan dengan pihak-pihak berperkara sejauh ini belum berubah secara mendasar karena pengaruh TI. Kebanyakan upaya untuk menerapkan TI di pengadilan telah ditujukan ke manajemen beban perkara melalui penyederhanaan dan kontrol proses. Pengamatan ini sesuai dengan kecenderungan umum dalam pemanfaatan TI : mendukung pengendalian skala besar melalui manipulasi informasi dalam jumlah besar.

Komunikasi dengan pencari keadilan sebagian besar masih sepihak. Penyelesaian masalah-masalah kompleks dan pemecahan masalah yang inovatif belum didukung secara serius oleh TI. Belum ada indikasi bahwa otomatisasi *judicial reasoning* untuk tujuan penyelesaian perselisihan telah dianggap suatu kebutuhan.

Hasil-hasil studi kasus di peradilan perdata Belanda menghasilkan beberapa kesimpulan terkait dengan pengaruh dukungan TI. Kelompok pertama kesimpulan adalah tentang pengurangan langsung keterlambatan perkara. Kelompok kedua berurusan dengan pengaruh proses perkara yang tidak begitu langsung dan tentang penurunan tindak korupsi. Kelompok ketiga berurusan dengan akses ke keadilan, dengan peran pengadilan yang lebih abstrak sebagai penegak norma-norma dan dengan pembangunan kepercayaan publik.

Mengurangi keterlambatan perkara

Matriks proses perkara memperlihatkan beberapa peluang untuk pengolahan informasi secara elektronik untuk mengurangi keterlambatan perkara (Bab 3.3).

Untuk semua kelompok, pendaftaran gugatan secara elektronik, online data entry dan pemberkasan perkara elektronik mengurangi volume kegiatan staf pengadilan yang diperlukan untuk penanganan perkara. Mengotomatiskan rutin-rutin dan e-filing akan secara langsung berpengaruh terhadap lama proses.

Otomatisasi secara rutin berjalan berdampingan dengan penyederhanaan. Penyederhanaan dirasakan sebagai cara yang efektif untuk mengatasi keterlambatan perkara. Penyederhanaan berarti mengurangi jumlah prosedur dan putusan substantif yang perlu diambil dalam tiap perkara. Ini akan memindahkan perkara ke sebelah kiri dalam matriks.

Fungsi Internet untuk informasi publik dan formulir-formulir elektronik bermanfaat untuk kelompok notarial. Di sini, penyiapan dokumen yang lebih baik oleh pihak yang berperkara dapat mengurangi waktu proses di pengadilan.

Informasi publik dapat membantu pihak-pihak yang berperkara menyelesaikan perselisihan mereka di luar pengadilan, jadi mengurangi jumlah masalah yang harus diselesaikan di pengadilan dan memindahkan perkara ke bawah dalam matriks, yang akan berpengaruh baik terhadap perkara kelompok notarial maupun perkara kelompok pendamaian. Perangkat lunak yang mendukung musyawarah dapat mendukung proses perkara khususnya untuk kelompok pendamaian.

Berkas-berkas elektronik dan perangkat lunak yang mendukung manajemen pengetahuan merupakan alat utama khususnya untuk proses perkara di kelompok pertimbangan. Semua itu dapat memudahkan pengelolaan informasi dalam jumlah yang besar sekali.

Kultur dan standar-standar untuk menurunkan keterlambatan perkara

Kultur dirasakan sebagai sebuah faktor yang penting dalam upaya menurunkan waktu proses menangani perkara. Implementasi sistem pendaftaran perkara di pengadilan, dan menjadikan informasi tentang proses transparan, juga dapat memengaruhi kultur pengadilan yang berfokus pada proses perkara.

Selain memantau apakah perkara terselesaikan secara tepat waktu, sistem-sistem pendaftaran perkara dapat berfungsi memengaruhi harapan-harapan dan asumsi-asumsi para aktor dalam pengelolaan proses peradilan dengan menyediakan informasi-informasi yang faktual (Bab 3.1, 3.2 dan 3.3). Memperbandingkan proses perkara antarpengadilan atau bahkan antarsistem dapat memberikan cahaya baru untuk asumsi-asumsi yang sudah ada. Temuan-temuan menunjukkan bahwa pengadilan-pengadilan di satu per tiga negara di dunia menyelesaikan perkara perdata biasa dalam standar waktu ABA Trial Court Performance Standard, dan pengadilan-pengadilan di sekitar dua per tiga negara menyelesaikan perkara-perkara yang sama dalam standar yurisprudensi ECHR untuk keterlambatan perkara dalam perkara-perkara perdata biasa. Hasil-hasil seperti ini menyediakan landasan untuk pembahasan tentang apa yang menentukan waktu disposisi yang wajar, dan dapat dijadikan titik awal untuk mengembangkan standar-standar.

Lembaga-lembaga peradilan, sebagai lembaga-lembaga yang independen, seharusnya mampu menetapkan standar bagi mereka sendiri. Standar-standar yang diterapkan kepada diri sendiri seperti itu tidak akan mengganggu independensi peradilan. Standar-standar dapat dikembangkan berdasarkan informasi dari berbagai sumber: praktik aktual, misalnya American Bar Association Trial Court Performance Standards, perbandingan antarnegara dan yurisprudensi untuk proses perkara yang tepat waktu, misalnya yang diambil dari European Court of Human Rights (ECHR) (Bab 3.1). Standar-standar akan bermanfaat sebagai titik-titik orientasi untuk disposisi perkara yang tepat waktu. Apabila sasaran-sasaran untuk waktu disposisi yang lebih baik telah ditetapkan, sistem-sistem itu dapat memudahkan pemantauan apakah sasaran-sasaran termaksud telah terpenuhi. Peran pemantauan sistem-sistem pendaftaran perkara sesuatu yang penting sekali dalam reformasi peradilan.

Mengurangi praktik korupsi

Sistem pendaftaran perkara menyempurnakan sarana untuk dapat mengontrol proses, dan karena itu mendukung terjaminnya integritas dan mengurangi korupsi. Kelemahan kelembagaan ditemukan sebagai sebuah faktor yang penting dalam menentukan tingkat korupsi di lembaga-lembaga, peradilan termasuk pengadilan (Bab 5.1). Kelemahan ini terjadi lebih sering di negara-negara dengan pembangunan ekonomi yang rendah. Kelemahan ini mewujud dengan sendirinya dalam pengendalian proses yang tidak memadai atau bahkan tidak ada. Pengendalian proses yang efektif mengurangi tingkat kebebasan dan menaikkan risiko ketahuan.

Implementasi sebuah sistem pendaftaran perkara dapat menjadi sebuah peluang untuk mengembangkan birokrasi dasar, memperkenalkan *process control*, apabila ini belum ada (Bab 5.3). Memperkenalkan teknologi perkantoran dasar dapat mendukung proses-proses dasar yang diperlukan untuk menangani perkara-perkara dengan cara yang berurutan dan transparan.

Makin transparan dan makin cepat perkara diproses dapat berpengaruh terhadap tingkat korupsi administratif di pengadilan-pengadilan dengan cara sebagai berikut:

- ~ Menaikkan risiko ketahuan dan karena itu menurunkan insentif-insentif untuk menerima suap yang bertujuan memanipulasi berkas dan perkara (Bab 5.1)
- ~ Mengurangi waktu proses dan waktu disposisi, jumlah langkah yang diperlukan untuk sampai ke keputusan hakim, dan menetapkan standar waktu, yang akibatnya mengurangi peluang-peluang serta insentif-insentif untuk praktik suap (Bab 5.1, 5.2, 3.3).

Berikut ini dua pokok masalah dalam reformasi peradilan yang saling berhubungan: waktu disposisi yang panjang dan prosedur yang kompleks yang menciptakan peluang-peluang untuk praktik suap. Mengurangi keterlambatan perkara sehingga juga berpengaruh terhadap tingkat korupsi administratif.

Teknologi jaringan untuk akses dan integritas

Teknologi jaringan memungkinkan pengguna saling berkomunikasi secara elektronik. Staf pengadilan, termasuk hakim-hakim, menggunakan email, namun sebagian besar hanya untuk komunikasi-komunikasi tidak formal (Bab 2.1). Dengan menggunakan kecerdasan sumberdaya manusia, jaringan internal memungkinkan untuk menggabungkan data pendaftaran perkara dengan produksi dokumen. Kemungkinan-kemungkinan ini terutama dikembangkan oleh sosok-sosok kreatif *bricoleurs* di lingkungan pengadilan.

Kehadiran Internet didunia maya memicu sebuah perubahan besar. Teknologi ini menyuguhkan kepada pengadilan dan lembaga peradilan sebuah saluran untuk informasi dan komunikasi untuk tujuan-tujuan komunikasi dengan pihak luar. Layanan informasi di Internet menyediakan akses informasi kepada yang berlitigasi dan kepada masyarakat umum.

Akses ke informasi hukum adalah sebuah faktor penting dalam menyelesaikan masalah (Bab 4.1). Akses ini memudahkan orang memecahkan masalah-masalah mereka di luar pengadilan (Bab 3.2 dan 4.2). Informasi yang benar tentang prosedur pengadilan menaikkan peluang *one-shotter* (yang hanya satu kali berperkara di pengadilan) untuk mendapatkan hasil yang adil perkara mereka (Bab 4.3). Akses ke informasi dapat meningkatkan integritas dengan menjadikan semuanya transparan, sehingga mengurangi tingkat diskresi, dalam prosedur-prosedur pengadilan (Bab 5.1).

Matriks beban perkara (Bab 3.2) menginformasikan bahwa pihak-pihak yang berperkara, yang memiliki informasi tentang kecenderungan-kecenderungan para hakim dalam memutuskan perkara lebih sering menyelesaikan perselisihan mereka di luar pengadilan, dan menyiapkan perkara mereka secara memadai seandainya harus berperkara dimuka pengadilan (Bab 3.2 dan 3.3). Informasi ini menunjukkan adanya dua peran pengadilan yang istimewa: peran pengadilan dalam memutus perkara perorangan

dan peran mereka sebagai penegak norma-norma, juga dikenal sebagai menjalankan fungsi bayangan.

Bagian 4 dalam kajian ini adalah sebuah eksplorasi terhadap potensi Internet sebagai sebuah saluran untuk komunikasi oleh pengadilan. Internet, barangkali sumber informasi yang paling banyak digunakan di dunia, dapat digunakan untuk menyajikan informasi dan untuk komunikasi dengan orang lain. Fungsi Internet masih berkembang terus. Pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan makin banyak yang tampil di Internet. Bukti yang tersedia hanya merupakan indikasi pertama tentang sejauh mana Internet telah dipakai oleh lembaga peradilan dan pengadilan.

Masalah-masalah hukum dan kebutuhan informasi

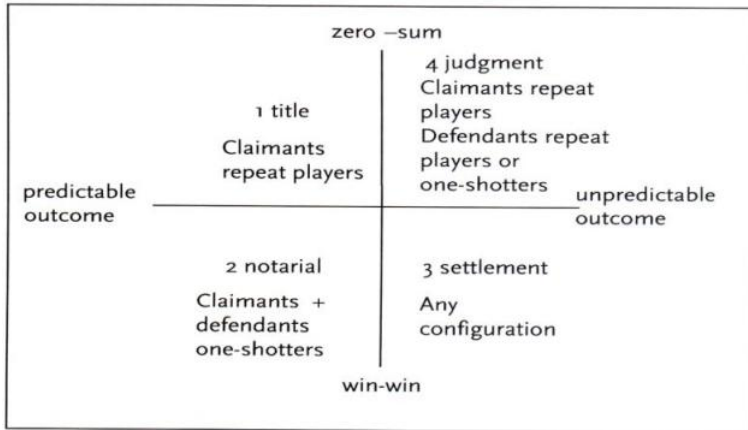
Bagaimana orang menyelesaikan masalah-masalah hukum yang merupakan masalah-masalah serius dengan potensi diselesaikan secara hukum, dibahas dalam Bab 4.2. Menurut kajian empiris pemecaham masalah ini berlangsung sebagai bagian dari suatu rangkaian kesatuan. Sebagian besar masalah diselesaikan sendiri oleh pihak-pihak yang berperkara, kadang-kadang dengan sedikit saran atau bantuan hukum yang telah berlangsung lama relatif sulit dipecahkan. Oleh sebab itu, mereka juga datang ke pengadilan lebih sering. Masalah-masalah datang ke pengadilan sebagian besar karena campur tangan biro-biro bantuan hukum.

Masalah hukum yang dapat diselesaikan dengan baik bergantung kepada:

- ~ Sifat dasar masalah
- ~ Ketersediaan informasi, nasihat, dan bantuan yang memadai
- ~ Kompetensi dalam menemukan dan menangani informasi.

Orang yang datang ke pengadilan hanya satu kali, disebut one-shotter, memiliki kebutuhan informasi yang khusus. Matriks perkara menunjukkan di mana kebutuhan-kebutuhan itu dapat muncul.

Gambar 8 *Matriks Konfigurasi Pihak-pihak Berperkara*



Dalam Gambar 8, matriks perkara diperlihatkan konfigurasi pihak-pihak yang berproses di muka pengadilan (Bab 4.3). Matriks menyediakan beberapa indikasi tentang informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berperkara dimuka pengadilan hanya secara insidental (*one-shotter*), berbeda dengan para pihak berperkara yang berulang (*repeat player*). Matriks itu menjelaskan:

- ~ Dalam perkara dengan hasil akhir surat ketetapan atau sertifikat, tergugat yang tidak melakukan perlawanan terhadap penggugat mungkin membutuhkan informasi tentang perlawanan-perlawanan yang mungkin ada.
- ~ Dalam kelompok notarial, kedua belah pihak memerlukan kebutuhan informasi tentang bagaimana mengatur penyelesaian untuk diajukan kemuka pengadilan.
- ~ Dalam kelompok perdamaian, ada kebutuhan untuk bimbingan dalam menyelesaikan perselisihan.
- ~ Dalam kelompok putusan pengadilan, informasi yang dibutuhkan bisa sangat bervariasi.

Dengan demikian, penyediaan informasi di sebuah situs web dapat berguna untuk (1) membantu penyelesaian perkara dan menjadikan perkara tidak usah dibawa ke pengadilan, atau (2)

membantu dengan informasi tentang bagaimana mengajukan perkara ke pengadilan.

Informasi untuk membuat perselisihan tidak usah diajukan ke pengadilan

Ketika orang mempunyai sebuah masalah yang serius, dan mereka mencari informasi, kebutuhan mereka yang pertama dan paling penting adalah informasi tentang bagaimana memecahkan masalah (Bab 4.2). Informasi hukum yang mereka butuhkan secara langsung adalah informasi tentang aturan-aturan dan regulasi-regulasi. Selanjutnya mereka mencari informasi tentang cara-cara menyelesaikan dan menangani perselisihan. Sumber-sumber utama mereka adalah organisasi-organisasi khusus dan penasihat-penasihat hukum.

Lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan-pengadilan, dalam peran umum mereka sebagai pelatar belakang hukum, dapat membantu mencegah perselisihan dibawa ke pengadilan dengan menyediakan informasi tentang pendekatan-pendekatan umum yang dipakai oleh hakim dan pengadilan untuk jenis-jenis masalah tertentu (Bab 4.3). Penyelesaian perselisihan ini umumnya dilakukan dengan dukungan organisasi-organisasi hukum atau organisasi-organisasi khusus. Informasi tentang pendekatan-pendekatan umum itu akan perlu disediakan untuk masyarakat umum. Saat ini makin banyak pembuatan putusan pengadilan yang didukung oleh kebijakan-kebijakan dan sistem-sistem pendukung putusan yang mencerminkan kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan dan sistem-sistem pendukung putusan, kalau tersedia bagi masyarakat umum, dapat membantu membuat penyelesaian berada di luar pengadilan dengan memberikan saran-saran penyelesaian.

Dilema kebijakan hukum, entah membuat perkara tidak usah dibawa kemuka pengadilan atau menggiring penyelesaian perkara di pengadilan tetapi secara lebih baik, akan menemukan sebagian jawabnya di sini (Bab 4.2 dan 4.3). maju ke pengadilan harus menjadi upaya terakhir. Orang umumnya lebih puas kalau dapat menyelesaikan masalah mereka sendiri daripada harus meminta

pengadilan menyelesaikannya. Oleh sebab itu, membantu mereka menyelesaikan masalah di luar pengadilan dipandang lebih baik. Merancang cara-cara yang spesifik terkait dengan masalah untuk memudahkan penyelesaian masalah secara tidak formal dan mengalihkan mereka ke mekanisme-mekanisme penyelesaian perselisihan lain mungkin membuat makin banyak masalah diselesaikan di luar pengadilan. Bahkan ketika sebuah putusan pengadilan sesuatu yang wajib, misalnya perceraian, ada bagian-bagian dalam perselisihan yang dapat diselesaikan lebih dahulu oleh pihak-pihak yang berperkara dengan bimbingan seperlunya.

Kendati demikian, stres akan berkurang apabila sengketa diperlukan untuk diajukan kemuka pengadilan, dan hal ini merupakan tujuan yang berharga. Informasi tentang maju kemuka pengadilan dapat membantu orang mengurangi stres dan menaikkan peluang mereka untuk mendapatkan keadilan seandainya mereka harus ke pengadilan (Bab 4.3).

Informasi untuk membawa perselisihan ke pengadilan

Teknologi informasi, utamanya Internet sebagai sebuah penyedia informasi, juga dapat menjalankan peran sebagai penyedia informasi tambahan untuk mengimbangi posisi yang tidak menguntungkan sebagai *one-shotter*. Layanan informasi di Internet dapat mendukung peran pengadilan dalam menjamin proses yang adil. Menyediakan informasi yang cukup bagi pengguna pengadilan insidental dapat membantu mereka mendapatkan keadilan yang lebih baik.

Masalah yang dapat dibawa ke pengadilan dan normalnya dibawa ke pengadilan biasanya masalah yang serius dan sulit dipecahkan. Kebanyakan orang yang datang ke pengadilan telah mencari dan sedikit banyak telah mendapatkan saran. Akses ke informasi memungkinkan pihak yang berperkara menaikkan peluang mendapatkan putusan pengadilan yang adil dan tidak berpihak (Bab 4.1). Untuk membawa perkara mereka ke pengadilan, penggugat memerlukan informasi tentang bagaimana menyelesaikan masalah, tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dan tentang bagaimana membawa perkara ke

pengadilan. *One-shotter*, yang hanya satu kali berurusan dengan pengadilan, memiliki ketidakberuntungan dalam hal pengetahuan dan informasi dibanding mereka yang berurusan dengan pengadilan secara rutin. Jika sebuah perselisihan perlu dibawa ke pengadilan, informasi dapat mengurangi ketidakberuntungan *one-shotter* dalam berurusan dengan pengadilan dan dengan masalah-masalah hukum. Guna mendapatkan penghayatan yang lebih baik tentang potensi Internet sebagai sumber informasi seperti itu, dibuatlah studi-studi kasus tentang mencari dan menggunakan informasi yang relevan.

Mencari dan menggunakan informasi

Studi-studi kasus dalam Bab 4.3 menyoroti situs-situs web pemerintah dan lembaga bantuan hukum di Inggris dan Negeri Belanda untuk informasi tentang proses perceraian. Mereka menguji dua aspek: aspek mudah dibaca dan aspek kecukupan informasi. Apakah halaman web itu memberitahu pembaca tentang yang harus dilakukan, dan dapatkah pembaca percaya bahwa hasil yang diinginkan akan tercapai? Sebagian besar situs web tidak lulus dalam uji keefektifan dari sudut mana pun. Sebagian informasi yang disajikan di situs-situs itu tidak memadai karena teksnya terlalu sulit bagi orang awam dan/atau mereka tidak menyediakan informasi praktis yang cukup. Ketika tampak ada gerakan ke arah pelebaran cakupan untuk representasi diri, perlu hati-hati dalam persiapan soal makin perlunya akses langsung ke informasi. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan:

- ~ Layanan informasi yang efektif menuntut pemahaman atas masalah-masalah penerima informasi, kebutuhan-kebutuhan informasi mereka dan kompetensi mereka dalam menanggapi informasi itu (Bab 4.2). Ketidakmampuan menanggapi informasi yang menghambat partisipasi orang dalam proses-proses pengadilan mungkin membuat masalah-masalah tetap tidak terpecahkan. Akibatnya, orang-orang dengan tingkat kompetensi yang rendah cenderung memerlukan sedikit bantuan dalam memecahkan masalah yang layak dibawa ke

pengadilan, sehingga mereka selalu memerlukan bantuan seseorang sebagai penunjang (Bab 4.3).

- ~ Perbedaan-perbedaan dalam praktik, misalnya ketika diwajibkan memiliki kuasa hukum, itu berpengaruh terhadap informasi apa yang diperlukan. Perbedaan-perbedaan itu juga berpengaruh terhadap sikap pengadilan kepada layanan-layanan informasi. Alih-alih terus bergantung pada ahli hukum dan juru sita, mereka perlu menjadi lebih proaktif. Koordinasi informasi dengan sumber-sumber informasi lain, misalnya juru sita dan organisasi bantuan hukum, akan menjamin konsistensi yang lebih baik dalam informasi yang disediakan.
- ~ Supaya efektif, informasi harus ditawarkan melalui lebih dari satu saluran dengan merujuk ke informasi situs web yang terkait dengan pihak-pihak yang berperkara.

Sudah ada pula pergeseran menuju pembuatan rutin-rutin dan kebijakan-kebijakan atau panduan-panduan untuk pembuatan putusan pengadilan. Jenis informasi ini dapat berguna pula sebagai panduan umum untuk memecahkan perselisihan. Agar mutu informasi tetap terjaga, sudah seharusnya informasi itu dibuat dan dikeluarkan oleh pengadilan sendiri. Menghimpun pengetahuan tentang putusan-putusan dan praktik-praktik pengadilan dengan tujuan mengembangkan rutin-rutin dan kebijakan-kebijakan merupakan sebuah perubahan besar dan sebuah kegiatan baru untuk sebuah organisasi yang dirancang untuk mengurus perkara-perkara satu demi satu.

Menyajikan informasi di web juga akan memunculkan syarat-syarat baru untuk pengelolaan pengadilan: manajemen yang terpusat akan diperlukan agar layanan informasi efektif dan untuk memudahkan penyeragaman beberapa praktik pengadilan. Layanan informasi terpusat memerlukan perubahan-perubahan dalam hal hak atas putusan, menjadikan tiap pengadilan kehilangan sebagian otonomi mereka. Ini dapat menjadi sebuah perubahan besar bagi beberapa sistem pengadilan.

Kepercayaan publik dan transparansi

Internet juga memberikan kepada lembaga-lembaga kehakiman dan pengadilan sebuah cara untuk berkomunikasi dengan masyarakat umum. Bentuk komunikasi ini mendukung baik peran pengadilan sebagai penegak norma serta citra pengadilan di mata publik.

Tingkat kepercayaan orang terhadap sistem hukum berpengaruh terhadap keinginan mereka untuk menggunakan jasa pengadilan (Bab 4.3). Masalah kepercayaan publik menjadi lebih mendesak lagi ketika para pengguna mengeluhkan praktik korupsi di lembaga peradilan itu (Bab 5.1).

Dalam hal ini, masalah akses dan korupsi saling berhubungan. Dengan menerbitkan putusan-putusan, informasi tentang proses-proses mereka dan informasi yang mereka perlukan untuk datang ke pengadilan dan menyiapkan sebuah perkara, lembaga peradilan dapat secara aktif ikut meningkatkan akses ke keadilan dan mengurangi korupsi. Lembaga peradilan memiliki monopoli tertentu dalam memutus sebuah perselisihan. Pengendalian korupsi meliputi menyeimbangkan monopoli itu dengan akuntabilitas (Bab 5.1). Menerbitkan putusan dan informasi tentang proses-proses, dan menyediakan informasi bagi pengguna pengadilan tentang cara mengajukan perkara ke pengadilan adalah alat-alat untuk mengurangi tingkat kebebasan, dan mendukung proses serta pembuatan putusan yang tidak berpihak.

Manajemen aliran kerja dan komunikasi dua arah

Teknologi-teknologi dalam kelompok ini meliputi manajemen aliran kerja dan komunikasi dua arah. Penerapan teknologi-teknologi ini di pengadilan sebagian besar masih eksperimental. Oleh sebab itu, subbab ini terutama memandang ke masa depan, tetapi dengan beberapa contoh untuk menunjukkan jalan.

Interaksi dua arah bergerak melewati informasi "push" satu pihak (e-government, tahap 1) dan pengolahan formulir kertas yang dapat diunduh (tahap 2). Ini meliputi tahap interaktivitas Internet yang lebih maju (Bab 2.1).

Untuk akses digital ke pengadilan, tahap 3 meliputi penerimaan dan pengolahan formulir-formulir elektronik. Tahap ini belum tercapai oleh banyak pengadilan. Di luar tahap ini, masih ada tahap 4, transaksi elektronik penuh: penanganan perkara, pembuatan putusan dan penyerahan putusan. Dua tahap ini secara logika masuk ke dalam kelompok bersama sistem-sistem manajemen aliran kerja yang diperlukan untuk mengolah informasi elektronik yang telah diterima.

Akses digital ke pengadilan

Komunikasi dua arah datang dengan bentuk-bentuk yang berbeda. Akses digital ke pengadilan, dalam makna komunikasi dua arah, e-filing dan pengolahan perkara elektronik penuh, masih jarang. Permintaan akan akses pengadilan akan meningkat sejalan dengan peningkatan permintaan untuk tampil sendiri (Bab 4.3).

Akses digital tidak harus berupa penyelesaian perselisihan sepenuhnya secara online. Bagi lembaga peradilan yang ingin mengembangkan layanan mereka untuk penggugat yang datang tanpa kuasa hukum, mungkin sekali menyediakan formulir-formulir akses sederhana tanpa memiliki sistem canggih untuk menerima informasi elektronik secara langsung. Akses digital dapat ditingkatkan secara bertahap. Akses dapat dikembangkan dalam tahap-tahap kecil, sesuai saran tentang pengembangan TI di Bab 2.2. Langkah pertama adalah layanan informasi satu sisi, yang dibahas secara luas dalam Bagian 4. Langkah kedua adalah menyediakan formulir-formulir dapat diunduh yang dapat dikirimkan kembali ke pengadilan dalam bentuk kertas (Bab 4.3). Langkah ketiga, yang belum diambil oleh banyak pengadilan, adalah menawarkan interaksi dua arah yang terdiri atas pengiriman formulir-formulir secara elektronik. Langkah selanjutnya adalah transaksi lengkap: penanganan perkara, putusan dan penyerahan putusan.

Langkah-langkah setelah penyerahan formulir kertas bukan lagi hanya teknologi jaringan seperti yang dijabarkan dalam Bab 2.1. Langkah-langkah ini secara logika termasuk dalam kelompok teknologi manajemen aliran kerja karena memerlukan proses-proses penanganan perkara internal secara elektronik.

Manfaat apa yang akan diberikan oleh fungsi teknologi badan usaha?

Ketika mengajukan pertanyaan ini, ada baiknya tetap mengingat bahwa, sejalan dengan waktu, transaksi online (tahap 4) akan menjadi norma. Masyarakat akan mengharapkan layanan-layanan elektronik dari semua organisasi pemerintah. Lembaga-lembaga peradilan akan perlu menyiapkan strategi-strategi mereka untuk beranjak ke arah TI tahap 4. Secara internal, TI tahap 4, dengan manajemen aliran kerja, terutama menjadikan pengendalian proses yang lebih baik. Proses-proses dapat dirancang ulang dan distandarisasi jauh lebih mudah, dan laporan-laporan tentang peristiwa-peristiwa dan acara-acara lebih mudah didapatkan. Potensi dalam hal ini adalah konsistensi hukum yang lebih baik. Fungsi suatu badan usaha juga dapat memudahkan penyeimbangan beban perkara dan transparansi dalam disposisi perkara.

Ketika mencermati dampaknya terhadap keluhan-keluhan para pengguna pengadilan, apa manfaat yang akan mereka nikmati? Barangkali, keterlambatan akan dikurangi dengan pengendalian proses yang lebih baik dan penerapan informasi elektronik. Pengendalian proses yang lebih baik juga akan mengurangi insentif untuk korupsi. Akses yang lebih digital ke pengadilan mungkin mewujudkan akses yang lebih baik pula ke keadilan.

Kendati demikian, ini tidak berarti bahwa semua perkara dapat dicakup secara eksklusif dan secara penuh melalui sebuah pertukaran informasi elektronik, dalam dokumen-dokumen atau sebaliknya. Komunikasi video jarang menjadi proses yang reguler di kebanyakan lembaga peradilan, bahkan di negara yang lebih maju. Campur tangan lebih awal, sebuah cara yang telah terbukti mengurangi kompleksitas dalam perkara-perkara, kebanyakan masih memerlukan kontak langsung.

Apa yang diperlukan oleh fungsi teknologi badan usaha?

Teknologi organisasi besar berpengaruh lebih besar terhadap proses kerja pengadilan dibanding entah teknologi fungsional atau teknologi jaringan.

Dalam kondisi TI pengadilan yang sekarang, fungsi aliran kerja tampaknya menjadi ambang batas bagi lembaga-lembaga peradilan (Bab 2.1 dan 2.2).

Perubahan-perubahan besar dalam cara kerja pengadilan dan lembaga peradilan sehari-hari diperlukan jika mereka memilih menggunakan fungsi ini. Proses elektronik lengkap memerlukan pengendalian penuh atas proses penerimaan dan pengolahan informasi online. Mengembangkan prosedur perkara yang online sepenuhnya, dengan upaya dipusatkan pada penerjemahan semua kompleksitas prosedur berbasis kertas ke prosedur elektronik, ”dihantui dengan kesulitan dan keterlambatan. Proyek rintisan yang tidak ada habisnya dan biaya yang terus bertambah terkesan menjadi karakteristik pendekatan ini” (Bab 2.1). Dalam Bab 2.2, ada beberapa pengalaman tentang cara menghindari lumpur hisap ini (*quagmire*).

Persyaratan pertama adalah sebuah strategi untuk menggelar pendekatan tersebut, berdasarkan informasi melalui pemahaman tentang bagaimana informasi tentang proses pengadilan dan informasi tentang tiap perkara berfungsi menggerakkan proses-proses pengadilan. Sasaran keseluruhan strategi ini haruslah menjadi pengaman, dan kalau perlu meningkatkan peluang untuk mendapatkan putusan-putusan pengadilan yang adil dan tidak berpihak. Fungsi teknologi organisasi besar sekurangnya harus menyelesaikan masalah-masalah berikut:

- ~ Bagaimana organisasi pengadilan akan terlibat, berdasarkan pemahaman bahwa pengembangan dan penerapan TI adalah sebuah proses yang melibatkan organisasi pengadilan, dan pakar-pakar TI.
- ~ Pendekatan pengembangan untuk mengelola risiko kompleksitas. Pendekatan harus mendukung pengembangan bertahap: mulai dengan sebuah proses yang sederhana atau membuat proyek rintisan, kemudian maju dengan langkah-langkah kecil, menggunakan kembali pengalaman dari langkah-langkah terdahulu. Pendekatan itu juga harus mencakup penyederhanaan proses-proses yang sudah ada.

- Matriks perkara (Bab 3.2) dapat menjadi alat bantu untuk mengidentifikasi proses-proses dan titik-titik awal untuk penyederhanaan, misalnya kelompok sertifikat dengan hasil-hasil yang dapat diramalkan cenderung dapat disederhanakan dan memiliki proporsi yang cukup besar dari beban perkara keseluruhan untuk membenarkan investasi.
- ~ Tingkat standarisasi proses kerja yang dibutuhkan dan bagaimana menentukannya. Standarisasi proses kerja keseluruhan mungkin cocok untuk proses-proses yang hierarkis dan birokratis. Mungkin cocok pula untuk perkara-perkara dengan hasil-hasil yang dapat diramalkan, seperti perkara-perkara dalam kelompok 1 dan 2 dalam matriks (Bab 3.3). Akhirnya, proses-proses pengadilan dalam kelompok 3 dan 4 harus bersifat terbuka karena hasil-hasilnya bisa ke arah yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, pengendalian proses keseluruhan mungkin sesuatu yang tidak dikehendaki. Proses-proses berbeda mungkin memiliki kebutuhan-kebutuhan berbeda untuk pengendalian proses.
 - ~ Tingkat upaya dan sumber daya yang dapat diterima. Lazimnya orang berpendapat bahwa mengotomatiskan 80 persen proses dapat dikerjakan dengan 20 persen biaya. Di sini, pengembangan yang diusahakan sesederhana mungkin meliputi penggunaan teknologi yang sudah lazim dan sudah terbukti. Strategi ini harus menetapkan tingkat seperti apa yang dianggap cukup.
 - ~ Bagaimana memanfaatkan pengalaman yang didapatkan dari sistem-sistem pengadilan lain. Pengadilan dan sistem-sistem pengadilan yang telah memperkenalkan bentuk-bentuk teknologi lebih maju memiliki pengalaman yang dapat dibagikan.
 - ~ Persyaratan organisasional. Banyak di antara teknologi informasi yang teridentifikasi, agar dapat sukses, mencakup atau mempersyaratkan standarisasi praktik-praktik pengadilan atau formasi-formasi kebijakan yang terkait dengan pembuatan putusan pengadilan.

Kegiatan-kegiatan ini memerlukan usaha yang aktif dan terkoordinasi dari pihak pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan. Perubahan-perubahan ini juga memerlukan koordinasi yang lebih baik dan manajemen lebih terpusat atas tiap pengadilan, agar dapat bekerja dengan baik. Oleh sebab itu, strategi ini harus mencakup semua persyaratan organisasional yang baru. Sentralisasi dapat membuat semua keahlian terpusat, tetapi itu juga akan mengubah hak-hak atas pembuatan putusan. Tiap pengadilan mungkin merasakan perkembangan ini sebagai hilangnya otonomi.

Apa yang telah berubah?

Ketika meninjau ke belakang, kita dapat mengatakan bahwa kebanyakan pengadilan telah menggunakan TI untuk mendukung proses-proses berbasis kertas. Menggunakan teknologi untuk inovasi yang radikal di pengadilan jarang terjadi. Revolusi teknologi telah berlangsung secara bertahap. Baik MCOL maupun ERV di Austria memulai dengan sesuatu yang kecil, dan baru kemudian mengembangkan fungsi-fungsi mereka ke proses-proses lain dan ke kelompok-kelompok pengguna lain secara bertahap.

Subbab ini bertujuan meninjau ke belakang. Apakah dukungan TI sudah memperbaiki cara pengadilan dan lembaga-lembaga peradilan dalam menegakkan keadilan dengan meningkatkan ketepatan waktu, akses, dan keadilan sebagaimana halnya konsistensi dan integritas? Pertanyaan ini dapat dijawab dengan tegas.

Ketepatan waktu. Waktu disposisi untuk perkara-perkara perdata biasa di pengadilan-pengadilan Belanda berubah dari 608 hari dalam tahun 1996 menjadi 420 hari dalam tahun 2007. Perubahan ini dilakukan melalui berbagai intervensi: kompetensi pengadilan dalam menangani gugatan-gugatan kecil telah ditingkatkan sehingga mencakup penanganan gugatan-gugatan lebih besar, ada intervensi yang lebih dini, dan secara terarah melakukan pengurangan penumpukan perkara.

Intervensi-intervensi itu dimotivasi oleh informasi dari sistem-sistem pendaftaran perkara. Orang juga telah melakukan pengembangan menuju standar-standar untuk waktu disposisi, yang dimungkinkan oleh data dari sistem-sistem pendaftaran perkara. Ketika informasi dari data itu digunakan dengan tujuan memengaruhi kultur dan praktik, ketepatan waktu yang lebih baik jadi terjamin. Pendek kata: siapa pun yang mau, mereka dapat mengerjakannya.

Akes. Di Internet, institut-institut informasi hukum seperti Austlii dan Bailii, Dutch Rechtspraak.nl dan *database* Mahkamah HAM Eropa HUDOC membuat putusan-putusan yang tersedia secara cuma-cuma. Database yurisprudensi umum memberikan dampak yang cukup besar. Database itu telah menjadikan laporan-laporan lebih teliti, telah meningkatkan transparansi dalam putusan-putusan, dan telah mengembalikan fungsi pengadilan sebagai gambaran. Pelaporan melalui pers sekarang telah menjadi jauh lebih akurat sehingga putusan-putusan dapat dikutip secara langsung dari sumbernya. Fungsi pengadilan sebagai gambaran, mengawal dan menegakkan norma-norma, telah berkembang sebagai konsekuensinya. Putusan-putusan pengadilan, ketika mereka perlu berhadapan dengan sorotan publik, perlu menjadi lebih transparan. Sebuah contoh untuk ini adalah proyek Promis di Negeri Belanda. Putusan pengadilan telah ditulis terutama bagi para ahli hukum dan bagi pengadilan-pengadilan di tingkat lebih tinggi; sekarang putusan pengadilan perlu dapat dipahami oleh audiens yang lebih luas. Permintaan atas layanan informasi publik terus meningkat. Ini berarti lebih dari sekadar menyediakan informasi tentang proses hukum dan tentang yurisprudensi. Untuk penerapannya, undang-undang dan yurisprudensi memerlukan konteks dan pengalaman. Layanan informasi pengadilan memerlukan layanan yang terpusat guna menjamin konsistensi informasi.

Konsistensi. Pengawasan oleh publik juga telah menyebabkan peningkatan kritik terhadap putusan-putusan pengadilan. Kritik itu antara lain terfokus pada persamaan hak atas keadilan, atau konsistensi dalam penegakan keadilan.

Bagi hakim-hakim, database yurisprudensi penting sekali karena dapat mencegah putusan-putusan yang tidak konsisten. Fungsi pengolahan kata juga memiliki kemungkinan meningkatkan konsistensi, misalnya teks-teks baku dan cara penggabungan yang cerdas. Pemanfaatan panduan mengalami peningkatan, sesuatu yang dianggap penting sekali oleh pengadilan. Saya berpendapat bahwa berkat ketersediaan informasi yang begitu banyak, pembuatan panduan untuk putusan-putusan yang konsisten telah menjadi sesuatu yang lebih diterima. Masih terlalu dini untuk menilai apakah konsistensi telah meningkat.

Integritas. Terbukti bahwa pengawasan publik merupakan sebuah faktor yang memengaruhi integritas lembaga peradilan. Internet sebagai sebuah medium untuk komunikasi dengan publik digunakan oleh lembaga-lembaga peradilan untuk menjelaskan bagaimana mereka melindungi dan mempromosikan integritas mereka sendiri. Melaporkan bagaimana keluhan-keluhan ditangani, menerbitkan kode etik, mengumumkan harta kekayaan, dan kegiatan hakim-hakim di luar pengadilan, semua dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik. Ini berarti pengadilan harus berjalan sesuai standar mereka sendiri dan pengawasan oleh publik akan memastikan mereka menjalankannya.

Pengelolaan (*governance*). Di banyak lembaga peradilan Eropa, struktur pemerintahan telah berubah secara radikal dalam sepuluh tahun terakhir dengan lembaga-lembaga peradilan diberi hak pengelolaan yang terpisah dari Kementerian Kehakiman sebagai suatu lembaga. Tugas lembaga baru ini sebagian besar adalah mengelola pengadilan-pengadilan yang lebih terpusat, khususnya dalam hal penganggaran. Saya percaya perubahan-perubahan ini juga dimulai sebagai akibat dua perkembangan:

- ~ Bertambahnya kebutuhan atas struktur-struktur yang terpusat untuk mengelola TI
- ~ Bertambahnya pengawasan publik atas lembaga-lembaga peradilan, yang membuat makin tingginya risiko politik bagi para pengelola keadilan.

Bagaimana TI mengubah pengelolaan keadilan?

Subbab ini memandang ke masa depan. Kita mencoba memetakan beberapa perkembangan yang dapat diharapkan berdasarkan yang sekarang kita ketahui tentang TI dan reformasi peradilan. Kita membahas bagaimana perkembangan-perkembangan TI akan mengubah cara informasi digunakan dalam proses-proses yang terlibat dalam pengelolaan keadilan dan bagaimana ini akan mengubah cara keadilan ditegakkan. Ini juga akan menunjukkan beberapa arah untuk penelitian lebih lanjut.

Sebagaimana teramati pada bagian awal kajian ini, diskusi tentang TI cenderung optimistis dan tidak didasarkan pada hasil-hasil empiris. Pernyataan-pernyataan bahwa TI akan memperbaiki banyak hal dipandang sebagai sebuah kepastian, dan tidak hanya sebagai pengakuan. Pembahasan berikut berusaha melakukan telaah ke depan tanpa retorika spekulatif seperti itu. Oleh sebab itu, para pembaca yang telah terbiasa dengan nada debat TI yang sangat menjanjikan mungkin agak kecewa dengan terbatasnya cakupan pembahasan di sini.

Standarisasi

Transaksi-transaksi online pada akhirnya akan menjadi norma dalam layanan pemerintah. Sebuah contoh awal transaksi online adalah Money Claim On Line Inggris (MCOL, Bab 3.3). Transaksi-transaksi online, digabung dengan informasi publik tentang putusan-putusan pengadilan di Internet, akan menjadi katalisator untuk hasil-hasil yang lebih baku dan lebih dapat diramalkan. Perkembangan ini akan mendorong perselisihan-perselisihan dengan hasil-hasil yang dapat diramalkan diselesaikan di luar pengadilan. Kecenderungan ini sudah dapat dilihat.

Transaksi-transaksi online memerlukan peningkatan dalam pengendalian prosesnya. Pengendalian proses ini akan dikembangkan secara bertahap. Proses pengembangan juga akan menjadi katalisator untuk hasil-hasil yang lebih baku, lebih dapat diramalkan. Peningkatan pengendalian proses akan sejalan dengan kecenderungan menuju standarisasi.

Ketersediaan informasi bagi publik di Internet akan memperkuat kecenderungan menuju standarisasi ini. Di lembaga peradilan Belanda, kecenderungan yang ada adalah makin terlihatnya hakim-hakim yang siap memenuhi syarat tersebut dengan panduan-panduan untuk situasi-situasi perkara yang sering terjadi. Kecenderungan menuju standarisasi ini juga diilhami oleh peningkatan transparansi dan pengawasan yang ketat oleh publik. Konsistensi dan prediktabilitas dipandang sangat penting. Debat publik tentang putusan-putusan pengadilan makin ditanggapi dengan pengembangan panduan-panduan. Akan makin banyak panduan-panduan untuk putusan-putusan pengadilan dalam kategori-kategori yang spesifik, yang membatasi tingkat kebebasan hakim dalam membuat putusan. Penyimpangan dari panduan akan makin sering membutuhkan penalaran untuk membenarkan putusan-putusan.

Karena panduan-panduan untuk kategori-kategori perkara tertentu menjadi jelas, perselisihan-perselisihan akan kehilangan sifat tidak dapat diramalkannya. Langkah berikutnya yang dapat diramalkan mungkin adalah putusan pengadilan yang akan menghapusnya dari proses. Ini sudah terjadi di banyak yurisdiksi Eropa yang terkait dengan pelanggaran lalu-lintas. Pelanggaran lalu-lintas diberi sanksi oleh pemerintah dan putusan itu diperiksa kembali oleh pengadilan atas permintaan pihak yang diberi sanksi. Ini juga telah terjadi di beberapa negara, ketika kantor catatan sipil menangani perceraian yang tidak melibatkan anak-anak di bawah umur. Dalam model ini, pengadilan hanya akan memeriksa kembali putusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pembuat putusan lain. Peran pengadilan dalam perkara-perkara administratif, pidana dan perdata akan lebih banyak diperiksa kembali oleh lembaga-lembaga pembuat putusan lain atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Disintermediasi / Tanpa perantara

Transaksi-transaksi online mungkin juga mengurangi peran para perantara. Di beberapa bidang, perantara hampir sudah tidak ada. Fenomena ini dikenal sebagai disintermediasi.

Kecenderungan ini diperkuat oleh perubahan-perubahan dalam bidang hukum. Profesi hukum, asosiasi pengacara, makin kehilangan monopolinya untuk menjadi kuasa hukum pihak-pihak yang berperkara di pengadilan. Bantuan hukum dengan cara mewakili di pengadilan semakin dibatasi.

Dalam pemikiran konvensional, bantuan hukum yang disubsidi dan akses ke keadilan mudah dihubungkan karena nasihat hukum dan bantuan hukum tidak gratis. Dalam pandangan ini, halangan untuk mendapatkan keadilan terjadi karena tingginya biaya untuk mendapatkan nasihat dan bantuan hukum. Dalam perspektif ini, meningkatkan akses ke keadilan cenderung dipahami sebagai gangguan terhadap pasar bantuan hukum oleh bantuan hukum yang disubsidi. Ketika makin banyak orang berpaling ke Internet untuk informasi dalam memecahkan masalah-masalah hukum, layanan informasi web yang didanai oleh publik seperti *Citizens' Advice Bureaus* atau *Legal Kiosks* mungkin meningkatkan akses ke keadilan dengan menawarkan informasi, nasihat dan bantuan secara cuma-cuma. Agen-agen seperti itu harus menjadi bagian dari strategi pemerintah tentang akses ke keadilan. Layanan-layanan seperti itu, asalkan efektif, akan memperbesar akses ke keadilan bagi makin banyak orang. Keefektifan menuntut kombinasi yang arif antara informasi hukum dan pengalaman. Langkah ini juga akan memerlukan bantuan manusia secara fisik, karena akan selalu ada orang yang memerlukan bantuan.

Disintermediasi juga berarti pengadilan akan harus berurusan lebih langsung dengan para pencari keadilan yang bukan profesional. Pengadilan menyediakan informasi mereka sendiri di situs web mereka sendiri tentang bagaimana membawa perkara ke pengadilan, dan sampai batas tertentu, meniadakan perlunya tenaga ahli yang khusus untuk melakukannya. Akses digital ke pengadilan dapat merampingkan interaksi dengan pengguna pengadilan yang datang tanpa kuasa hukum. Kendati demikian, bantuan manusia secara fisik masih akan diperlukan untuk beberapa jenis perkara dan bagi orang yang tidak dapat melakukannya tanpa bantuan. Ini berarti kebutuhan akan ketersediaan sumber daya manusia

untuk memberikan dukungan seperti ini di pengadilan akan meningkat.

Integritas dan independensi

Apakah semua informasi publik ini membahayakan independensi pengadilan? Schmidt telah berpendapat bahwa, di tangan lembaga eksekutif, informasi itu dapat menjadi ancaman bagi independensi pengadilan (Schmidt hal. 460). Logikanya adalah bahwa lembaga eksekutif, yang berkuasa atas pundi-pundi, dapat menentukan yang dikerjakan oleh hakim, dan apa yang seharusnya mereka kerjakan. Akibatnya, lembaga peradilan dan hakim secara perorangan akan harus melepaskan sebagian kebebasannya untuk membuat putusan-putusan yang tidak berpihak. Transparansi, dalam pandangan ini, memungkinkan kendali yang lebih besar atas lembaga peradilan. Saya tidak menemukan bukti empiris bahwa yang terjadi seperti ini. Kajian ini telah menemukan bahwa pengawasan yang meningkat mengimbangi risiko monopoli hakim sedangkan transparansi yang meningkat membatasi tingkat kebebasan, dan karena itu mencegah kesempatan-kesempatan untuk korupsi. Informasi publik tentang cara pengadilan dijalankan, melalui laporan, berdasarkan statistik perkara pengadilan, adalah sebuah cara untuk mengimbangi monopoli hakim dengan mengaudit bagaimana mereka menggunakan sumber daya publik. Selain itu, sebuah proses dengan anggaran yang diberikan oleh parlemen berdasarkan rencana dan laporan-laporan yang dibenarkan oleh statistik lebih transparan dan tidak begitu mengancam independensi kelembagaan badan-badan peradilan ketimbang sebuah proses tanpa basis faktual. Jadi, transparansi seperti itu justru menunjang independensi peradilan.

Berbagi pengetahuan

Pendekatan dalam kajian ini telah mengaburkan pandangan tentang beberapa dampak TI yang sangat penting: tentang berbagi pengetahuan dan informasi di antara para profesional seperti para hakim dan pengacara. Saya memandang ini tidak menguntungkan karena berbagi pengetahuan dalam makna yang sangat luas penting sekali demi kualitas penegakan keadilan.

Dari survei-survei pengguna di Belanda, kita tahu bahwa para pengguna pengadilan menghargai keahlian hakim dengan sangat tinggi. Di lembaga peradilan Negeri Belanda, tingkat pengetahuan yang didapatkan, dibagikan, dan terus diperbarui merupakan bagian dari kerangka untuk mengukur kualitas. Lembaga-lembaga peradilan harus menjadi organisasi-organisasi profesional yang berbasis pengetahuan.

Cara teknologi jaringan digunakan dalam kegiatan berbagi pengetahuan ini akan menjadi sebuah bidang yang berguna untuk dikaji. Teknologi ini akan memudahkan kita memahami bagaimana sistem-sistem TI boleh mendukung pengembangan keahlian staf pengadilan, dari email, sampai blogging, dan pengembangan sistem-sistem panduan bagi pakar.

Apa yang tersedia bagi negara-negara berkembang?

Apakah kajian ini memiliki sebuah pesan khusus bagi negara-negara berkembang? Ya dan tidak. Di satu pihak, perkembangan-perkembangan TI sekarang sama di seluruh dunia: otomatisasi perkantoran dan Internet mempunyai pengaruh global. Yang juga sama adalah kurangnya lembaga-lembaga peradilan dalam implementasi TI untuk proses-proses mereka. Mekanisme-mekanisme yang diterangkan dalam kajian ini, bagaimana cara kerja informasi untuk mengurangi keterlambatan (Bagian 3), meningkatkan akses (Bagian 4) dan mengurangi korupsi (Bagian 5), di mana pun sama saja. Di pihak lain, perbedaan-perbedaan dalam tingkat pembangunan berhubungan dengan konteks politik dan memiliki konsekuensi untuk fungsi kelembagaan dan ketersediaan sumber daya (Bab 5.3). Semua itu perlu diuji dengan cermat untuk menentukan titik-titik awal untuk reformasi peradilan, dan bagaimana menggunakan TI untuk mendukung reformasi ini. Bagaimanapun, saran ini untuk konteks pemrograman yang spesifik berlaku di mana-mana.

Apa arti semua ini bagi lembaga-lembaga peradilan?

Akhirnya, kegiatan inti pengadilan-pengadilan di mana pun adalah memutus perkara-perkara ketika tidak seorangpun tahu terlebih dahulu tentang hasil akhirnya.

Ini mencakup sifat tidak dapat diramalkan dan diskresi tertentu. Tidak ada alasan untuk mengandaikan bahwa penggunaan TI akan mengubahnya. Kedua kecenderungan ini untuk melakukan penyederhanaan akan menyebabkan perkara-perkara yang akan datang ke pengadilan akan bersifat lebih rumit. Akan ada perkara-perkara yang relatif lebih banyak yang merupakan kegiatan pokok lembaga peradilan.

Peningkatan layanan informasi publik mengandung arti lembaga-lembaga peradilan memiliki sebuah kesempatan untuk mempraktikkan fungsi bayangan mereka secara lebih aktif. Ini juga akan membuat publik lebih kritis. Peningkatan keterbukaan dan transparansi dalam tiap perkara pengadilan mungkin meningkatkan pula perlunya teknologi untuk ruang sidang.

Dalam membahas semua perubahan ini, lembaga-lembaga peradilan akan perlu menyesuaikan struktur-struktur mereka, selain mengembangkan keahlian guna mendongkrak TI untuk penegakan keadilan.

Bab 6.2 Penelitian Baru

Bab terakhir ini merekomendasi beberapa topik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut. Sesudah ringkasan tentang yang kita ketahui dari kajian ini dalam bab terdahulu, bab terakhir ini merekomendasi beberapa substansi untuk dilakukan penelitian lebih lanjut dengan tujuan pendalaman dari temuan-temuan yang didapatkan dalam penelitian ini.

Ada beberapa topik yang dikecualikan dari cakupan kajian ini karena alasan praktis. Untuk alasan praktis yang sama, cakupan perlakuan terhadap masing-masing di antara tiga masalah, keterlambatan, akses, dan korupsi, juga dibatasi. Subjek-subjek lain yang muncul dalam rangkaian kajian ini ternyata ada nilainya. Pengetahuan tentang dukungan TI untuk reformasi peradilan akan mendapatkan manfaat dari mempelajari bidang-bidang yang sudah memiliki pengalaman dengan TI untuk pengadilan, serta peran informasi dalam integritas pengadilan dan proses-proses peradilan. Dalam semua itu, kajian empiris dan perkembangan kerangka konseptual harus berjalan bersama-sama.

Untuk tiap topik, ada uraian singkat tentang masalah dan bagaimana penelitian baru dapat memberikan sumbangan dalam pemecahannya.

Belajar dari Pengalaman

Lembaga-lembaga peradilan dapat belajar dari sesama mereka dalam hal penggunaan TI. Bagi sebagian di antaranya, peralihan ke akses digital yang ditingkatkan menghadirkan masalah-masalah, baik strategis maupun yang lebih praktis. Belajar dari lembaga-lembaga peradilan lain dan dari pengalaman organisasi-organisasi lain akan memudahkan kita membangun pemahaman tentang bagaimana TI dapat meningkatkan kinerja lembaga-lembaga peradilan. Pembelajaran ini akan memerlukan kerangka organisasional untuk pertukaran informasi, misalnya wikis, situs web, publikasi, konferensi, dan platform. Guna memudahkan pembelajaran ini, ada dua subjek yang mendesak untuk dikaji lebih lanjut: kerangka konseptual untuk TI pengadilan, dan implementasi serta eksperimentasi pengalaman.

Kerangka konseptual yang bermakna

Pembelajaran juga akan mendapatkan manfaat dari kerangka kerja konseptual untuk TI pengadilan. Kerangka ini harus memenuhi tujuan sebagai alat diagnostik serta untuk memperbandingkan tingkat-tingkat implementasi dan sistem-sistem.

Informasi apa tentang TI di pengadilan yang tersedia? Ada kumpulan laporan tentang sejumlah *country reports* dari IRSIG (Fabri 2001 dan 2003) dan ada database CEPEJ. Ada laporan-laporan *ad hoc* dari lembaga-lembaga peradilan lain tentang status TI. Laporan-laporan IRSIG menawarkan banyak informasi yang menarik, tetapi sulit bagi kita untuk membandingkan informasi dan menaruhnya ke dalam konteks yang lebih luas. Kelemahan utama laporan-laporan CEPEJ adalah bahwa fungsi TI yang dilaporkan oleh negara-negara anggota COE tidak begitu jelas. Ini membuat kita sulit menyusun kategorisasi. Kerangka yang digunakan sejauh ini belum memadai.

Sebuah kerangka konseptual harus mendukung pemahaman dengan memudahkan kategorisasi yang mampu mendukung pernyataan-pernyataan sebab dan akibat. Penelitian, yang dibangun berdasarkan Bab 2.1 dan temuan-temuan lain dalam kajian ini, untuk membangun sebuah kerangka kerja dapat mengurangi kelemahan-kelemahan tadi; penelitian juga akan memudahkan orang menarik pelajaran-pelajaran dari pengalaman yang dibahas dalam proposal penelitian mendatang.

Eksperimentasi dan domestikasi serta implementasi pengalaman

Pengalaman menunjukkan bahwa aplikasi-aplikasi TI memberikan manfaat yang penuh hanya setelah eksperimentasi yang cukup oleh para pengguna. Disinilah situasi-situasi ketika efek nyata TI terhadap kualitas kinerja pengadilan menjadi kelihatan.

Kajian ini menemukan bahwa implementasi adalah masalah yang cenderung diremehkan. Implementasi bisa problematis, karena kurangnya pemahaman tentang cara kerja lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan sesungguhnya atau karena orang meremehkan syarat-syarat implementasi. Kurangnya pengalaman dapat menjadi penyebab keduanya. Penelitian empiris dan komparatif tentang implementasi dapat memudahkan pengisian kesenjangan informasi ini, dan menghindari lubang-lubang jebakan. Pemetaan eksperimentasi yang dikerjakan oleh pengadilan-pengadilan dalam kegiatan sehari-hari mereka akan menjadi sumber informasi yang penting untuk pengadilan dan penanggung jawab TI yang harus menginformasikan kebijakan-kebijakan TI mereka.

Hasil-hasil penelitian akan memudahkan peningkatan kinerja pengadilan dengan pemahaman yang lebih baik atas kerja TI dalam proses-proses pengadilan.

Peran-peran informasi dalam integritas peradilan

Penelitian empiris tentang korupsi di lembaga-lembaga peradilan langka sekali. Temuan-temuan dalam kajian ini telah menghasilkan beberapa wawasan, tetapi hanya mencakup sebagian

kecil dengan yang relevan. Dari temuan-temuan tentang korupsi di lembaga kehakiman dan di pengadilan dalam kajian ini, kelihatannya kerangka konseptual yang lebih sempurna dapat memudahkan perencanaan penelitian empiris yang lebih terarah. Pada gilirannya, penelitian empiris ini akan memberikan informasi tentang kerangka konseptual yang lebih akurat, termasuk sejumlah upaya untuk perbaikan.

Peran Informasi dalam Proses-proses Peradilan

Bagaimana kerja informasi dalam proses-proses peradilan merupakan salah satu tema kajian ini. Studi empiris terhadap proses-proses itu luar biasa langka. Cakupan kajian ini sangat terbatas pada prosedur-prosedur perdata yang relatif sederhana. Pendekatan yang sama dapat diterapkan ke bidang-bidang hukum yang lain guna mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan TI dalam bidang-bidang itu. Selain itu, prosedur-prosedur perdata yang lebih rumit harus dikaji lebih lanjut untuk menyingkap kebutuhan-kebutuhan informasi yang diperlukan.

Proses-proses informasi dalam peradilan pidana

Topik informasi di sektor peradilan pidana dihilangkan dari kajian ini karena memerlukan perhatian lebih banyak daripada yang sanggup saya berikan. Sektor ini memerlukan kajian jauh lebih banyak. Kesepakatan dalam hal ini adalah bahwa rantai informasi peradilan pidana yang efektif meningkatkan keamanan di masyarakat. Sektor hukum pidana memiliki dinamikanya sendiri ketika berurusan dengan informasi. Oleh sebab itu, sektor ini juga mempunyai masalah-masalah TI-nya sendiri. Informasi utamanya datang ke pengadilan dari satu sumber: kejaksaan, yang mendapatkan informasi mereka dari kepolisian. Saat ini informasi dari investigasi polisi makin banyak diolah secara elektronik: kamera pengintai dan rekaman penyadapan, termasuk rekaman komunikasi telepon seluler. Dalam sistem hukum sipil Belanda yang berbasis berkas, pengadilan-pengadilan mendapatkan penjelasan tentang isi informasi ini di atas kertas, atau dalam format sebuah pengolah kata. Kendati demikian, perkembangan-perkembangan saat ini cenderung menuju ke pencarian fakta yang

jauh lebih langsung dalam gelar-gelar perkara di bawah pengaruh yurisprudensi ECHR. Di situ ada masalah mutu informasi dan putusan berdasarkan bukti yang dapat diandalkan. Ada pertanyaan soal akses yang sama ke informasi bagi semua pihak yang berperkara. Pemberian sanksi yang konsisten juga sebuah masalah.

Semua masalah ini menjadikan TI dalam sektor ini sebuah masalah yang penting. Pengalaman dengan pengembangan sistem-sistem TI untuk sektor peradilan pidana beragam. Proyek Ontario dan proyek HBS adalah contoh-contoh pertama untuk kegagalan dalam hal ini (Bab 2.2). Di Negeri Belanda, perkembangan sebuah sistem baru baik untuk kejaksaan maupun untuk lembaga peradilan sudah berlangsung lebih dari lima tahun. Kajian-kajian empiris untuk pengalaman pengembangan seperti itu sebuah keharusan. Pengalaman dengan teknologi-teknologi ruang sidang menjadi lebih relevan. Untuk pemberian sanksi yang lebih konsisten, teknologi database dapat mendukung penyelenggaraan informasi tentang kecenderungan-kecenderungan pemberian sanksi dibahas di bawah ini.

Proses-proses informasi dalam hukum administrasi

Informasi dalam sektor hukum administrasi telah dikecualikan dari kajian ini karena hukum administrasi bukan bidang keahlian saya. Sektor ini umumnya menghadapi *one-shotters* sebagai inisiator dan repeat player di pihak yang berseberangan. Ini bidang yang sangat beragam. Pengaturan kelembagaan berbeda antara sistem hukum yang satu dan yang lain. Berbeda sekali dengan sektor peradilan pidana, repeat player di sini banyak. Pemain-pemain berulang ini kebanyakan memiliki proses-proses dan berkas-berkas kerja elektronik sendiri. Mereka juga memiliki wewenang dalam kebijakan-kebijakan. Di sini pun ada ruang untuk membuat perkara tidak sampai ke pengadilan jika pemain berulang memperhitungkan putusan-putusan pengadilan dalam kebijakan-kebijakan mereka.

Penelitian tentang proses-proses ini dapat memudahkan pemahaman tentang bagaimana teknologi informasi dapat membantu meningkatkan kinerja peradilan.

Bagaimana membangkitkan kecenderungan-kecenderungan kearah pemberian putusan-putusan pengadilan

Kecenderungan-kecenderungan untuk pembuatan putusan pengadilan akan menjadi penting. Internet membuka peluang-peluang baru bagi lembaga peradilan untuk menjalankan fungsi imajinasi mereka. Agar perkara-perkara tidak usah ke pengadilan, dan dalam menyiapkan perkara seseorang di pengadilan, orang memerlukan informasi tentang bagaimana biasanya hakim-hakim mendekati suatu masalah. Permintaan yang meningkat atas konsistensi peradilan juga memerlukan informasi tentang kecenderungan-kecenderungan. Kita mengetahui pembentukan kebijakan baru dalam pemberian santunan, kompensasi bagi tenaga kerja, dan penetapan sanksi pidana. Untuk penyusunan kebijakan, pun, idealnya orang memerlukan informasi tentang kecenderungan. Informasi tentang kecenderungan pada dasarnya berbeda dari yurisprudensi atau case law dalam makna tradisional. Yang dimaksudkan di sini adalah himpunan jumlah perkara terbanyak yang mungkin untuk suatu jenis tertentu. Bagaimana membuat informasi ini dari sekian ribu putusan merupakan sebuah tantangan yang menarik.

Informasi tentang kecenderungan dapat membantu masyarakat umum dan pencari keadilan serta mereka yang menasihati dan membantu mereka dalam membuat pilihan-pilihan yang lebih berdasarkan informasi. Informasi tentang kecenderungan dapat memudahkan lembaga peradilan dan hakim secara perorangan membuat kebijakan, karena itu meningkatkan konsistensi putusan-putusan mereka.

Informasi tentang hukum acara peradilan perdata yang kompleks

Jika lembaga-lembaga peradilan ingin lebih memanfaatkan TI untuk hukum acara mereka untuk kelompok 4, yang merupakan perkara-perkara perdata yang kompleks, diperlukan kajian lebih banyak tentang hukum acara yang bersangkutan itu. Gugatan dana kompensasi secara masal dalam perkara-perkara perbankan tampil sendiri sebagai perkara yang menarik untuk dikaji. Para advokat yang mewakili klien-klien mereka dalam perkara-perkara itu

menggunakan teknologi untuk menangani banyak perkara yang banyak itu. Sebuah kajian tentang bagaimana pengadilan menangani perkara-perkara itu akhirnya menggunakan teknologi informasi untuk mengelola aliran perkara dan informasi dalam tiap perkara harus menyediakan jawaban terkait dengan perkembangan pengolahan perkara secara elektronik menuju pemecahan perselisihan yang sepenuhnya online.

Catatan:

- I The only apparent exception is the article by Buscaglia and Ulen, which in fact only found faster processing time in the decision writing phase when word processing was used.



Bibliografi

- Anderson, J. 2002. *Corruption in Slovakia: Results of Diagnostic Surveys*. Prepared at the request of the Government of the Slovak Republic by the World Bank and the United States Agency for International Development. Available at www.worldbank.org.
- Anderson, James, and Cheryl Gray. 2006. *Anticorruption in Transition 3*, Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- Andvig, Jens Chr. and Odd-Helge Fjeldstad. 2000. Research on Corruption, a policy oriented survey, commissioned by Norad, December.
- ARIZ, Informatiebeleidsplan Rechtspraak 2005. Information Policy Plan for the Administration of Justice in 2005. Adviesraad Informatievoorziening Zittende Magistratuur (Advisory Council for Judicial Information Service). 2000.
- Asser, W.D.H., H.A. Groen, J.B.M. Vranken, with I.N. Tzankova. 2003. *Een Nieuwe Balans. Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht. (A New Balance, Fundamental Reconsideration of Netherlands Civil Procedural Law)*. Leiden/Tilburg/Den Haag.
- . 2006. Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele Herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht (Final Balance. Final report Fundamental Reconsideration of Netherlands civil procedural law). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Beenker, Nico. Juristen over faalfactoren van ict-projecten. (Jurists about failure factors in IT projects), Informatie.nl 2004/10 at: <http://www.informatie.nl/artikelen/2004/10/juristenOverFaalfactorenVanIcftp.html>
- Bharuka, G.C. 2003 *Rejuvenating Judicial System through e-governance and attitudinal change*. Naghpur, India.
- Black's Law Dictionary. 2001. St. Paul, Minn.: West Group.
- Blankenburg, E.R. 1995. Access to Justice and Alternatives to Courts, *Civil Justice Quarterly*, volume 14, July, pages 176-189.
- Blume, Peter. 1999. Changes in the Sources of Law in Information Society. *International review of law computers & technology*, volume 13, no. 3, pages 325-335.
- Brouwer, J. RE RA. 2002. Project-audit Hoger Beroep Systeem (Project Audit Appeal System). January 30. Report to Ministerial Accounting Office of the Ministry of Justice of the Netherlands. Annex to Parliament Document 26352-58.
- Buscaglia, Edgardo and Thomas Ulen. 1997. "A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin America". *International Review of Law and Economics* 17:275-91.
- Cannon, Andrew. 2002. Electronic Prelodgement notices in the civil¹⁸ jurisdiction of the magistrates court, at <http://www.aija.org.au/tech3/program/presentations/Prelodgm.doc>
- Capgemini Global CIO Survey 2008. The Role of the IT function in Business-Innovation.
- Carothers, Thomas ed. 2006. *Promoting the Rule of Law Abroad*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- CEPEJ 2006a, European Commission for the Efficiency of Justice, Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on case law of the European

- Court of Human Rights. Strasbourg. on: <http://www.coe.int/t/dgi/legalcooperation/cepej/>
- CEPEJ 2006b, European Commission for the Efficiency of Justice, European Judicial Systems Edition 2006 (2004 data). Strasbourg. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp
- CEPEJ 2008, European Commission for the Efficiency of Justice, European Judicial Systems Edition 2008 (2006 data). Strasbourg. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp
- Church, Thomas, Jr. Justice Delayed. 1998. *The pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.
- Cotterrell, Roger. 1992. *The Sociology of Law. An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dakolias, Maria, 1999. Court Performance around the World, a comparative perspective, World Bank technical paper no. 430, Washington, D.C.
- Dale, Pamela, 2007. Barriers to Justice in Sierra Leone. Justice for the Poor Briefing Notes, September, volume 1, issue 4. World Bank. On: <http://siteresources.worldbank.org/INTJUSFORPOOR/Resources/4PBriefingNotesIssue4.pdf>
- Davenport, Thomas H. 1993. *Process Innovation, Reengineering Work through Information Technology*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Dekker, Pauline, Cora Maas-de Waal and Tom van der Meer. 2004. *Vertrouwen in de rechtspraak* (Trust in the judiciary). Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Di Vita, Giuseppe. 2006. *Corruption, Exogenous Changes in Incentives and Deterrence*. Working Paper, Fondazione Eni Enrico Mattei. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=869412>
- Dijk, Frans van. 2003. see Van Dijk.
- Djankov, Simeon, and others, 2003. Courts, *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Eshuis, R.J.J. en G. Paulides. 2002. *Van Rechtbank naar Kanton*. Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999. (From Civil to Local Court, an Evaluation of raising the small claims limit for civil commercial cases in 1999). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- . 2005. Versnellingsbeleid in de rechtspraak (Accelerating judicial proceedings). *Rechtstreeks*, 2005, nr. 2. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- . 2007. Het recht in betere tijden (Justice in Better Times, on the effectiveness of measures to accelerate civil proceedings) Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- European Union. Benchmarking e-government projects at: www.epractice.eu
- Fabri, Marco and Francesco Contini, 2001. Justice and Technology in Europe, How ICT is Changing the Judicial Business. The Hague: Kluwer.
- . 2003. Judicial electronic data interchange in Europe: Applications, policies and trends. Bologna: Lo Scarabeo.
- Faundez, Julio. 2006. "Should Rule of Law Projects Take Community Justice Institutions Seriously? Perspectives from Latin America." *The World Bank Legal Review*, Vol. 2: *Law, Equity and Development*, ed. Ana Palacio. World Bank, 113-140.
- Federal Judicial Center. 2001. Effective Use of Courtroom Technology. A Judge's Guide to Pretrial and Trial. Washington, D.C.: Federal Judicial Center and National Institute for Trial Advocacy. 2001.
- . 2003. Survey on Courtroom Technology, December 2003. at [http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CTtecho3.pdf/\\$file/CTtecho3.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CTtecho3.pdf/$file/CTtecho3.pdf)
- . 2006. Roundtable on the Use of Technology to Facilitate Appearances in Bankruptcy Proceedings. Federal Judicial Center August 11-12, 2005, Washington D.C. Judicial Conference Committee on the Administration of the Bankruptcy System, Subcommittee on Automation, Federal Judicial Center.

- . 2007. Roundtable on the Effective Uses of Information Technology for Judges. Federal Judicial Center February 15-17, Washington D.C.
- Feld, Lars and Stephan Voigt, 2003. Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence using a new set of indicators. Cesifo working paper no/ 906 April 2003, and European Journal of Political Economy 19: 497-527.
- Felsö, Flora, David Hollanders, Jordi van Honk, Miek Laemers, Michiel de Nooij, Wannes Rombouts, De tijd loopt door. 2007. De gevolgen van lange doorlooptijden in de rechtspraak (Time goes on, the consequences of long processing times in courts). Den Haag, WODC.
- Freeman, Derek. Ontario's Integrated Justice Project. Presentation at AIJA Technology for Justice conference, Sydney October 21, 2002. At <http://www.aija.org.au/tech3/program/presentations/Ontario2002-2.ppt#471>
- Friszen, Valerie. 2004. De domesticatie van de digitale wereld (The domestication of the digital world). Inaugurale oratie (Inaugural Lecture). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Galanter, Marc. 1974. Why the Haves come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 1, p. 95-160. <http://marcgalanter.net/Documents/papers/WhytheHavesComeOutAhead.pdf>
- . 1983a. The Radiating Effects of Courts, at <http://marcgalanter.net/Documents/papers/scannedpdf/RadiatingEffectsofCourts.pdf>
- . 1983b. Reading the landscape of disputes, *UCLA Law Review*, October.
- Genn, Hazel. 1999 *Paths to Justice. What people do and think about going to law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Goerd, John A. 1991. *Reexamining the pace of litigation in 39 urban trial courts*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.
- Gottschalk, Peter. 2007. Knowledge Management Information Systems in Law and Enforcement, Idea Group Publishing, Hershey Penn. U.S.A..
- Griffiths, John. 1991 De Rechtbank als fietsenfabriek. (The Court as a Bicycle Factory) *Nederlands Juristenblad (Netherlands Legal Weekly)*:129-130.
- Hammergren, Linn. 2007 *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Hartendorp, R.C. 2008 Praktisch gesproken. Alledaagse civiele rechtspleging als praktische oordeelsvorming. Practically Spoken. Everyday civil justice as practical judicial decision making.
- Hoogen, Ronald van den , see Van den Hoogen.
- Hough, Bonnie Rose, Mark O'Brien, Glenn Rawdon, Richard Zorza, 2007. Technology and the Access to Justice Crisis: Analysis, Models and Approaches, presentation at the 10th NCSC Court Technology Conference, October, Tampa, Florida. On <http://www.attendancemarketing.com/~attendance/ncsc/ctc10/pdf/E6-49-Presentation-Tech-and-Access-to-Justice-ADO.pdf>
- International Bar Association 2001. "Sri Lanka: Failing to Protect the Rule of Law and the Independence of the Judiciary". London: International Bar Association. on www.ibanet.org.
- . 2006. Letter from the IBA Human rights Institute to President of Sri Lanka, February 2006. on www.ibanet.org.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parliament of the Netherlands, Letters of the Minister of Justice to the Second Chamber of Parliament, Kamerstuk 26352-52 & 58.
- Kaufmann, Daniel. 2005. "Myths and Realities of Governance and Corruption". World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2005-2006. Chapter 2.1 by Daniel Kaufmann. (November). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=829244>

- . 2007. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo. "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006" (July). World Bank Policy Research Working Paper No. 4280 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=999979>
- Klein Haarhuis, C. and F.L. Leeuw, 2002. *Corruptiebestrijding (Combating Corruption)*, Bestuurskunde, jaargang 11, nummer 4, juli, pp. 177-186
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Koo, Gene, 2007. *New Skills, New Learning, Legal Education and the Promise of Technology*. Harvard Law School Berkman Center for Internet and Society Research Publication No. 2007-4.
- Lambsdorff, Johann Graf. 1999. *Corruption in Empirical Research - A Review*. on http://www.icgg.org/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf
- Langbroek, Philip, and Marco Fabri. 2007. *The right judge for each case*. Antwerp-Oxford: Intersentia.
- McAfee, Andrew, 2006. *Mastering the Three Worlds of Information Technology*, *Harvard Business Review*, November:141-149.
- Macdonald, Ros, and Anne Wallace. Review of the extent of courtroom technology in Australia. *William and Mary Bill of Rights Journal*. Vol. 12, 2003-2004, 649-659.
- Mahoney, Barry, and Antoinette Bonacci-Miller. 1992. *Improving civil case flow management in urban trial courts*. Denver: National Center for State Courts, Institute for Court Management.
- Meer, H.T. van der, see Van der Meer.
- Mein, A.G., S. Verberk en J.W. Vos. 2008. *Communiceren met justitiabelen (Communicating with court users)*. A study into the need of, appreciation of and expectation with regard to information of court users. The Hague. B&A Group.
- MCOL Money Claim on Line Statistics 2001-2004. March 2004.
- National Center for State Courts, *CourTools*, on http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools
- Nederlands Juristenblad (NJB, Netherlands Legal Weekly) *Rechters in Nederland, een enquête (Judges in the Netherlands, a survey)* 2001. blz. 1923-1986.
- NVVR. Report of the working party of the Netherlands Association of Magistrates on extra judicial costs. 2002. *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*. On www.nvvr.org.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1976. *Measuring Social Well-Being: A Progress Report on the Development of Social Indicators*, Paris: OECD, 1976.
- . 2008. *Statistics from StatExtracts*. at <http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?QueryName=251&QueryType=View&Lang=en>
- Ontario 1999. 1999 Report of the Ontario Court (General Division). At <http://www.ontariocourts.on.ca/scj/en/archives/ocs/1999.htm>
- . 2001. Annual Report. Ontario Ministries of the Attorney General and Public Safety and Security. 2001 Section 3.03 – Integrated Justice Project. http://www.auditor.on.ca/en/reports_en/en01/303en01.pdf
- . 2003. Annual Report. Ontario Ministries of the Attorney General and Public Safety and Security. 2003 Section 4.03 – Integrated Justice Project. at http://www.auditor.on.ca/en/reports_en/en03/403en03.pdf
- Oskamp, Anja. 2008. *Technologie en verandering van het recht (Technology and legal change)* in: *Dommering-bundel: opstellen over informatierecht aangeboden aan prof. Mr. E.J. Dommering (Essays on information law offered to prof. E.J. Dommering)*. Amsterdam. Cramwinckel.
- Ostrom, Brian J., and Roger A. Hanson. 1999. *Efficiency, Timeliness, and Quality: A new perspective from nine state criminal trial courts*. Williamsburg: National Center for State Courts.
- Oxford Dictionary of Law. 2003. Oxford: Oxford University Press.

- Prisma. Tevreden genoeg. 2008. Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2005-2007. (Satisfied enough..., user satisfaction surveys in Dutch courts 2005-2007). Utrecht: Prisma.
- Raad voor de Rechtspraak, Jaarverslagen 2002-2007. Public annual reports of the Dutch Council for the Judiciary, on www.rechtspraak.nl
- Radlmaier, Steffen (ed.) 2005. *Het proces van Neurenberg* (The Nuremberg Trial). Amsterdam. W. Hansen en Uitgeverij Cossee BV.
- Reiling, Dory. 2003. Rechtspraak in de digitale delta. (Administering justice in the digital delta). *Nederlands Juristenblad* (Netherlands Legal Weekly) 2003-44, p. 2286-2291.
- . 2006. "Doing justice with information technology." *Information & Communications Technology Law* 15 (2006): 189-200.
- . 2007. with Linn Hammergren, Adrian Di Giovanni. Justice Sector Assessments Handbook, World Bank 2007 on <http://www.worldbank.org/lji>
- Rekenkamer A. Algemene Rekenkamer, 2007. Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel A. (General Accounting Chamber, Lessons from government ICT-projects. Part A). Den Haag.
http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p449_rapport_def.pdf
- Rekenkamer B. Algemene Rekenkamer, 2008. Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel B. (General Accounting Chamber, Lessons from government ICT-projects. Part B). Den Haag.
http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p449_rapport_def.pdf
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rottman, David B. 2000. Public perceptions of the state courts: a primer. National Center for State Courts. The Court Manager, Vol. 15, Number 3 p. 1-15.
<http://contentdm.ncsconline.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/ctcomm&CISOPTR=24>
- . and Alan J. Tomkins. 1999. Public Trust and Confidence, What public opinion surveys mean to judges. *Court Review*, Volume 36, Issue 3 – Fall, p. 24-31.
<http://contentdm.ncsconline.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/ctcomm&CISOPTR=97>
- Schmidt, Aernout, 2007. IT and the judiciary in the Netherlands – A state of affairs. *Computer Law & Security Report* 23 453-460. Elsevier.
- Schuyt, Kees, Kees Groenendijk, Ben Sloot, 1976. *De Weg naar het Recht (The Way to Justice)*. Deventer: Kluwer.
- Shapiro, Martin. 1986. *Courts. A comparative and political analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Sijanski, Grozdana, and Jimmy Barber, The German order of payment procedure (Mahnverfahren), German Law Archive, at <http://www.iuscomp.org/gla/index.html>
- Steelman, David C., 2000. with John A. Goerd and James E. McMillan. *Case Flow Management*. National Center for State Courts.
- Steelman, David C. and Marco Fabri, Can an Italian Court use the American approach to delay reduction? *Justice System Journal*, volume 29, no. 1 (2008), pp. 1-23
- Struiksma, D. and A.W. Jongbloed. 2006. "Bailiffs on the e-Highway". *Information & Communications Technology Law* 15: 201-206.
- Susskind, Richard. 1998. *The Future of Law*. Oxford University Press.
- Timms, Perry. 2002. Presentations at the 2002 Netherlands Judiciary IT Conference and at the 2003 NCSC Court Technology Conference, CTC8.
- Transparency International 2007. Global Corruption Report (GCR) 2007. *Corruption in Judicial Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.

- , 2008. Corruption Perception Index 2001-2008 at www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- United Nations Development Program. Human Development Index at www.hdr.undp.org/en/statistics
- United Nations Organization on Drugs and Crime (UNODC) 2001. Strengthening Judicial Integrity Against Corruption . Vienna, March.
- , 2006. "Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States." Technical Assessment Report. Vienna <http://www.unodc.org/pdf/corruption>
- Van Dijk, Frans. 2003. Economisch belang van de rechtspraak (Economic importance of the courts). On: <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/3FC8D3D0-BF30-41E8-B8E0-9CA3D49172AF/0/Economischbelangvanderechtspraak.pdf>
- Van den Hoogen, Ronald. 2007. E-Justice. Beginselen van behoorlijke elektronische rechtspraak. (E-Justice. Principles of proper electronic administration of justice). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Van der Meer, H.T. and G.J.J. Rensink. 1996. Achter de aanbevelingen. De aanbevelingen van de kring van kantonrechters dd. 8 november. 1996 nader bezien. (Behind the recommendations. A closer look at the recommendations of the local judges association of November 8 1996), Sociaal Maandblad Arbeid (vindplaats nog opzoeken)
- Van Velthoven, B.J.C., and M. Ter Voert. 2004. *Geschildbeslechtingsdelta* 2003. Den Haag: Boom.
- , 2005. *The value of the judicial infrastructure for the Dutch economy*. Research memorandum no. 1 volume 1. The Hague: Raad voor de Rechtspraak (Netherlands Council for the Judiciary). At <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/E80FB805-465F-4152-804B-915EFA4F9478/0/vertaling051215.pdf>
- Velicogna, Marco. CEPEJ. Use of Information and Communication Technologies (ICT) in European Judicial Systems. European Commission for the Efficiency of Justice. CEPEJ Studies no. 7 at http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf
- Velicogna, Marco, 2007. Justice Systems and ICT. What can be learned form Europe? *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1 (June).
- Vera Institute of Justice. 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute of Justice. On http://www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf
- Victoria, Parliament of, Law Reform Committee, Technology and the Law, May 1999, Melbourne, Australia.
- Waters, Craig, Tricia Knox and Phillip Pollock, 2007. Web Accessibility for your Court Web Site, presentation at CTC10, October, on <http://www.ctc10.org/sites/S69/File/pdf/E32-40-Presentation-Web%20Disability%20Access.pdf>
- World Bank n.y.. (Judicial Sector Indicators (JSI), a World Bank Information System at http://www4.worldbank.org/legal/legop_judicial/whatisjsi.html)
- , 1997. World Development Report, *The State in A Changing World*. New York, N.Y. Oxford University Press.
- , 1999. Bulgaria justice sector assessment.
- , 2002. World Development Report. *Building Institutions for Markets*. New York, NY: Oxford University Press.

- 2005a. Mauritanie, Rapport sur l'Observation des Normes et Codes, Evaluation des standards du groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (not public).
- 2005b. Nepal, The legal and judicial environment for financial sector development. A review. Washington, D.C.: Finance and Private Sector Development Unit, South Asia Region, World Bank.
- 2006a. "Doing Business 2007: How to Reform." World Bank/International Finance Corporation.
- 2006b. Quality of Information and Communication Technology (ICT) Components in Bank Projects. A QAG Assessment. July 18. Washington, D.C.
- 2007a. "Doing Business 2008: Comparing Regulation in 178 Economies." World Bank/International Finance Corporation.
- 2007b. World Governance Indicators. On <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>
- 2008a. Doing Business 2009: World Bank/International Finance Corporation.
- 2008b. Doing Business. An Independent Evaluation. Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development. http://siteresources.worldbank.org/EXTDOIBUS/Resources/db_evaluation.pdf
- /International Monetary Fund. 2005. Financial Sector Assessments. World Factbook, CIA, at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Zuckerman, A. 1999. Civil Justice in Crisis. Comparative perspectives of civil procedure. London: Oxford University Press.



Indeks

Page numbers in **bold** indicate, boxes and tables

- 8**
80/20 rule 78, 270
- A**
access, and corruption 224
access to justice 20-21, 26, 31, 43, 46, 84, 113, 132, 154, 156, 161-166, 168-169, 179-180, 184, 186, 192-193, 204-207, 245, 259, 261, 268-269, 274
— barriers to 154, 161-167, 179, 206
— cost as a barrier to 168
— distance as a barrier to 167
— lack of information and knowledge as barrier to 168
— physical challenges as barrier to 168
— role of courts in 184
accountability 31, 79, 212, 216-218, 220, 226, 232, 236-237, 239, 243-244, 248, 251, 268
Adelaide 145, 147
administrative corruption 226-227, 238, 248
administrative law 20, 118, 172, 279
Advisenow 180-181, 195, 197, 199-200, 208
Adviesraad Informatievoorziening
Zittende Magistratuur 49, 281
Africa 37, 209, 213, 246
African Charter on Human and People's Rights 23, 85
Alternative Dispute Resolution 103-104, 147, 182, 184, 189
American Bar Association 39, 88, 90-91, 100, 105, 108, 162, 169, 262
American Convention on Human Rights 23, 85
Amnesty International 246
anti-corruption agency 41
anti-corruption commissions 248
Anti-Money-Laundering 246
Appeals in Criminal Cases. See Hoger Beroep Systeem Strafrecht (Criminal Justice Appeal System) 62
Asia 15, 209, 213, 287
asset declaration 251
audio conferencing equipment 47, 51, 56, 66, 168
audio recordings 150
Australia 65, 83, 104, 145, 148, 167, 284, 286
Australian Legal Information Institute 271
Austria 59, 271
- B**
backlog 86, 88, 102-103, 106-107, 139, 225, 249, 259, 271
backlog reduction programs 103
bailiffs 113, 127, 131, 155-156, 192, 202, 267
Bangalore Principles of Judicial Conduct 212-213
basic court and case administrative and case handling framework 245
basic office automation 245
basic office technology 250, 253
Belgium 54, 59, 255
Benin 36-37, 42, 230-231
Bharuka, G.C. 6, 53, 82, 154, 249, 256, 281
Blankenburg, Erhard 113, 281
Brazil 167
Bremen (Germany) 132
bribe 34, 84, 209, 221-222, 227-228, 236, 237, 239, 254, 263
Bribe Payers Index 231
bribery 212, 214-215, 227-229, 231, 249, 254, 263
bribes 168, 217, 222, 227-230
bricolage 75
British and Irish Legal Information Institute 271

Bulgaria 59, 211, 228-229, 232, 255

C

Canada 62, 83, 209

Cannon, Andrew 159

Cap Gemini's Global CIO Survey

2008 71

career management, merit based 251

case administration 48, 58, 123, 154, 232, 247, 259

case assignment 250

case assignment procedures 243

Case Categories for the Judgment

Group 148

Case Categories for the Settlement

Group 143

Case Categories in the Notarial

Group 134

Case Categories in the Title Group 125

case delay 20-21, 26, 46, 52, 81-83, 86, 88-89, 91, 100, 106-110, 123, 142, 152, 154-155, 164, 182, 208, 254, 257, 261-263

— as a problem 83

— caseload as cause of 102

— causes of 101

— culture to reduce 262

— impacts of 84-85

— IT to reduce 108

— procedures and processes as causes of 103

case disposition time standards 90

— emerging from comparison 96

— in the Netherlands 93

— in the United States 92

case handling 21, 58, 81, 86, 90, 108-109, 122, 214-215, 229, 232, 244-245, 247, 249, 251, 253, 268-269

case management system 48-51, 56-58,

66, 68, 83, 86-87, 105, 107, 117, 157,

204, 207, 245-246, 249-250, 252

case management systems 48, 50, 57-58,

87, 105, 107, 193, 203, 245-246

case matrix 186, 259, 264, 270

case planning 50

case processing

— conceptual framework for 109

— theory of 110

case registration system 250

case registration systems 50-51, 107, 123, 253, 258-259, 262, 271

case tracking 50

caseload 259

caseload management 261

Central and Eastern Europe 60

Centrum voor Werk en Inkomen 137, 139

Charter of Fundamental Rights of the European Union 23

chat functionality 204

Chief Information Officer 71, 281

Citizens' Advice Bureau 195, 197-199

Citizens' Advice Bureau 274

civil justice 81, 109-110, 117-119, 123-124, 152, 169, 172, 261, 274, 279, 283

— Disposed Cases in Three

Instances 119

civil procedural law 129, 281

Claims production centre 127-128

CM/EFS 58

Colombia 209

complex civil cases 279

complexity 60, 64-65, 67-69, 75-79, 94, 103-104, 107, 149-153, 168, 183, 230-

231, 237, 263, 269-270

— organizational 75-76

— political 75

— technical 75

computerization of files 249

conditions, favoring corruption 217

Conference of Chief Justices 90-91, 100

Conference of State Court

Administrators 100

conflict of interest 236, 241-243, 250

conflict of interest rules 242

congestion 86, 102

consistency 273, 279

consistency of court decisions 272

contract enforcement 222

correct production statistics 105

corruption 17, 21, 26, 31-34, 37, 39, 43,

46, 84, 87, 103, 163-164, 207, 209-

232, 234-241, 243-253, 255-257, 261-

263, 268-269, 275-277, 286

— comparative perspective on 218

— definitions of 214

— empirical evidence of 221

— in judiciaries and courts 207

— incentives for 217

— information as a tool against 237

— leading academic approaches to 216

Corruption and Rule of Law in Selected Countries 223

Corruption Perception Index 34, 37, 221-223, 227-235, 243, 245
 Corte di Cassazione (Italy) 243
 Cotterrell, Roger 121
 Council of Europe, Committee of Ministers 35, 156
 Council of Europe (COE) 23, 35, 46, 48, 50, 83, 85, 91, 119, 156, 213, 241-242, 281
 Country Indexes 36
 court 22
 court and case management systems 50
 court corruption
 — appointment of judges and 232
 — career management and 232
 — delay as incentive to 230
 — empirical evidence of 222
 — inefficiency as indicator of 225
 — inequality as indicator of 225
 — information technology to reduce 251
 — institutional weakness and 236
 — judicial career management as indicator of 225
 — long duration and 231
 — low status and pay and 231
 — normative framework regarding 212
 — potential remedies for 238
 — preventing 239
 — procedural complexity and 231
 — starting points to curb 240
 — systemic administrative support and 232
 court fees 126, 129, 168, 232, 249
 Court of Justice of the European Union 23, 85
 court processes 112
 court systems 27-28, 35, 51, 59, 78-79, 106, 123, 132, 205, 248, 267, 270
 court web site 155, 196
 CourTools 88, 91, 156, 284
 courtroom technology 51
 Courtroom Technology in U.S. Federal District Courts (2003) 52
 criminal justice 22, 51, 119, 180, 184, 205, 278-279
 Croatia 59
 cronymism 215
 Cybersettle 146
 Cyprus 59
 Czech Republic 34, 221, 255

D

database 31-32, 50, 52, 55-56, 63-64, 91, 99, 108, 110, 117, 127, 140, 142, 154, 159, 208, 249, 258-259, 271, 277-278
 database technology 50, 52, 56, 108, 154, 258-259, 278
 decision support systems 151
 Decree Nisi - use of Latin 199
 Dekker, Pauline 205
 delay, and corruption 224, 230
 Detailed Count of Groups, with Case Category Numbers 120
 developing court IT 78
 Di Vita, Giuseppe 243
 diagnostics 32, 253, 277
 digital access 59, 202-204, 206, 268-269, 276
 digital court access 75, 202, 268, 274
 disintermediation 274
 disposition time 37, 82, 85-87, 90-91, 96, 100-109, 123-124, 141, 149, 231, 253, 261, 263, 271
 — measurement of 87
 disposition times
 — awareness of 105
 — culture affecting 106
 Dispute Resolution Delta 28, 162, 165, 181-182, 190, 195, 205
 divorce 93, 102, 112, 114-115, 118, 120, 133, 158, 172, 174, 177, 183, 187, 194-198, 200, 203, 266
 Divorce 1 - Readability of Web Site Information 197
 Divorce 2 - Effectiveness of information 198
 document management 50
 Doing Business Database 32-33, 36-37, 91, 96-100, 107-108, 208, 222-223, 228-229, 245, 287
 — Enforcing Contracts 32
 — methodology 32
 — process 32, 96
 Doing Business Database Contract Enforcement\| Time in Days 99
 Doing Business Database Methodology for Contract Enforcement Scores 97
 Doing Business. *See* Doing Business Database 40
 downloading of forms 58, 202
 Dutch court system 118
 Dutch Parliament 61, 75

E

e-filing 67, 193, 203-204, 261, 268
 early intervention 104, 107, 147, 153, 269
 eBay 146
 ECHR jurisprudence 100
 ECHR Jurisprudence on Reasonable
 Time 95
 efficiency 27
 electronic case files 150, 155, 204, 250,
 261
 electronic files 45, 47, 53, 55, 57, 150, 155,
 207, 250, 262
 electronic filing 55, 58, 155, 203-204, 261
 electronic filing system 58
 electronic forms 262, 268
 Electronic Legal Communication. *See*
 Elektronischer Rechtsverkehr 59
 Elektronischer Rechtsverkehr 59, 271
 elite cartels syndrome 219, 227, 242,
 250
 Email 53-54, 80
 Employment Protection in the
 Netherlands 136
 Enforceable Payment Agreement
 (EAP) 145
 England and Wales 59, 77, 129-130, 162,
 170-172, 174, 176-179, 183-184, 190
 Enterprise Information Technology in
 Courts in Europe (2008) 58
 enterprise IT 46
 ERV. *See* Elektronischer
 Rechtsverkehr 59
 Eshuis, Roland 144
 Estonia 59
 ethics 242, 244, 251, 253, 272
 EU benchmark for e-government 202
 EU Benchmarking of e-government 193
 European Commission for the Efficiency
 of Justice 35, 46, 48-51, 54-56, 58-61,
 77-78, 83, 85, 95, 106-107, 119, 241,
 277, 281-282, 286
 European Committee on Legal Co-
 operation (CDCJ) 35
 European Convention on Human
 Rights 23, 85, 94, 190, 207
 — article 6 94
 — article 13 94
 European Court of Human Rights 15, 35,
 82, 90-91, 94, 108, 262, 271, 282
 European Union 15, 23, 34, 39, 41, 58,
 60, 75, 85, 181, 193, 221, 227-228, 255
 evidence camera 51

exhibit display 51
 experimentation 45, 52, 65, 74-75, 77,
 79, 258, 277
 external communication 59

F

failure factors 72
 — complexity 75
 — project goals 74
 — strategy 71
 — vision 72
 family cases 117, 119-120, 133, 185, 187
 Faundez, Julio 163, 282
 Federal Judicial Center 48-52, 56, 58, 80,
 282-283
 Federal Judicial Center. *See* U.S. Federal
 Judicial Center 48
 Feld, Lars 24, 210, 283
 financial management 50
 Finland 59
 FJC. *See* U.S. Federal Judicial Center 49
 formal summons 77, 129, 135
 forms, downloading of 193
 France 54, 59, 61
 Frissen, Valerie 75
 Function Information Technology in
 Courts in Europe 50
 function IT 45
 functional technologies 258

G

Galanter, Marc 29-30, 116, 157, 163, 165,
 169, 180, 185-187, 208
 Gambia 36-38, 42
 General Accounting Chamber. *See*
 Rekenkamer 61, 70
 Genn, Hazel 104, 164, 170, 177-178, 180,
 182, 205, 241
 Georgia 36, 38-39, 42, 211, 229-231, 254
 Germany 59, 82, 130-132, 158, 233
 Gladstone, William 82
 Global Corruption Barometer 209, 240
 governance structure 62-63, 69, 73, 79,
 228, 252, 272
 government projects 75
 Griffiths, John 29
 Group of States against Corruption 213-
 214
 guidelines 107, 136, 151, 254, 267, 272-
 273

H

- Hammergren, Linn 83, 100, 167-168, 248, 283, 285
 Hartendorp, Rogier 149-150, 283
 HBS project 63, 68-69, 72-74, 76, 79-80, 278
 Her Majesty's Court Service 128, 158, 195, 197-199, 201
 high level corruption 232
 Hoger Beroep Stysteem Strafrecht (Criminal Justice Appeal System) 62-63, 68-69, 72-74, 79-80, 278
 Hong Kong, China 99, 209, 245
 HUDOC database 271
 human assistance 274
 Human Development Index 33, 36-37, 218, 222, 286
 Human Development Index 33
 human help 202, 204, 207, 267
 Human Rights Instruments 24
 Hungary 59, 255

I

- ICCPR. *See* International Covenant on Civil and Political Rights 23
 Impact of Labor Contract Dissolution Standards 140
 impartiality 21, 24, 26, 207, 209-210, 212-213, 220, 226, 235-236, 253-254
 implementation 22, 45, 48-49, 51, 53, 57, 59-61, 67, 74-75, 77-79, 95, 106, 108, 154, 207, 212-214, 270, 277
 implementation levels, levels 59
 incremental development 78, 270
 independence 17, 24, 26, 37-39, 41, 90-91, 108, 210, 213, 217, 220, 226, 232-233, 241-244, 247, 249-250, 254, 262, 274
 — de facto (actual, practical) 24
 — de iure 24
 — functional 243
 India 40-41, 53, 82, 209, 249, 252, 259, 281
 indicators 30-31, 43, 218, 221, 223-226, 243, 283
 influence markets syndrome 219, 231, 240
 information exchange 276
 Information online 58, 193
 information technology 46
 — catalytic function of 252

- innovation 27, 56, 71, 74-75, 79, 271
 International Bar Association 233-234, 283
 International Covenant on Civil and Political Rights 23, 85, 207, 212
 International Criminal Court 47
 Internet 19, 53, 55, 57, 128, 130, 136, 141, 143, 145, 155, 161-162, 164, 168, 179, 181, 184, 191-194, 206, 236, 242, 244, 246-247, 250-251, 262-264, 266-268, 271-275, 279, 284
 Internet connections 53, 55
 interpretation technology 167
 introducing computers 245, 252
 Ireland 59
 Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (IRSIG) 277
 Italy 35, 54, 61, 107, 157, 243, 255

J

- Johnston, Michael 6, 163, 254
 judges 17, 22-24, 27-28, 31, 39-41, 49, 53, 55-56, 58-59, 68, 72, 75, 90-91, 104-107, 110, 112, 117, 119, 126, 133, 136, 138-139, 141-142, 144, 149-152, 157, 159, 164, 190, 205-206, 210, 212-213, 216-218, 220, 225, 227-231, 233-236, 241, 243-244, 248, 250-251, 255, 261, 263, 265, 272-275, 279, 285-286
 judgment group 117, 136, 139, 141, 143-144, 147, 149-150, 152-153, 155, 187-188, 262, 264
 judgment role 114, 117
 judicial integrity 272
 Judicial Integrity Group 212-213, 223-226, 230, 241, 249, 251
 judicial reform 27
 Judicial Service Commission 233-234
 judiciary 22
 Juridisch loket (legal kiosk) 195, 197-199, 274
 jurisprudence 15, 54-55, 72, 80, 87, 91, 94, 100, 108, 149, 151, 154, 189, 215, 225, 235, 243, 250-251, 262, 271-272, 278-279
 jurisprudence databases 53-55, 151, 271
 justiciable problems 104, 157, 161-165, 168, 170-174, 176-177, 179-181, 183-185, 188-189, 194, 198, 204, 208, 264, 266-267, 274
 — actions for 173
 — advice needs 177

- advice to resolve 177-178
- agreements to resolve 175
- aims achieved, perceptions and effects 175
- assistance to resolve 189
- incidence of 171
- lumping 172, 175-177, 208
- official decisions to resolve 175
- outcomes 174

K

- Karnataka 249
- Kauffmann, Daniel 255
- knowledge management 151-152, 155, 262
- knowledge sharing 275

L

- labor contract dissolution 153, 189
- Labor Contract Dissolution Disposition Times 140
- Lambsdorff, Johann Graf 210
- Latin America 15, 83, 163, 209, 248, 281-283
- Latvia 59
- lawyers 20, 33, 35, 53, 58-59, 70, 74, 76, 96, 98, 106, 156, 164-165, 167, 169, 178, 191-193, 196-197, 199-200, 204, 213, 231, 235, 241, 246, 267, 271, 275, 279
- legal aid 35, 161-162, 170, 172, 189, 191, 198, 202, 206, 246, 267, 274
- legal consistency 269
- legal information service 155, 194, 206
- legal representation 267

M

- Macedonia 36, 39-40, 42
- Mahnverfahren (Order of payment procedure) 130-132, 285
- Malaysia 209
- mani pulite (clean hands) judges 243
- Matrix of judicial roles and caseloads in the Dutch courts 121, 260
- Matrix of judicial roles 116
- Matrix of Roles and Party Configurations 187, 265
- Matrix of Strategic Configuration of Parties 186
- Mauritania 246
- MCOL. *See* Money Claim On Line 127

- mediator 145
- Ministry of Justice 15, 64, 69, 158, 195, 197-199, 246, 255
- Money Claim On Line 60, 77, 127-132, 145, 183, 187, 271, 273, 284
- monopoly 17, 216-217, 220, 232, 239, 248-249, 251-252, 268, 274-275

N

- National Center for State Courts 65, 88, 90-91, 158, 192, 282-285
- Nederlands Juristenblad 28, 109, 283-284
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (National Association of Magistrates, NVVR) 126, 284
- Nepal 36-37, 40, 42, 235-236, 252, 256
- nepotism 215
- Netherlands 15, 28, 33, 41, 49, 56, 59, 61-63, 69-70, 74-75, 77, 80-84, 90-94, 96, 99-100, 104, 107, 109-110, 113, 115, 117-120, 122-124, 129, 131, 135-138, 140, 144-145, 147, 150-151, 153, 157-158, 162, 170-172, 174, 177-179, 181, 183, 189-191, 194-197, 199-201, 205, 208, 231, 235-236, 240-241, 259, 261, 266, 271, 273, 275, 278, 283, 285-286
- Netherlands Legal Weekly. *See* Nederlands Juristenblad 28
- Network Information Technologies in Courts in Europe 54
- network IT 45
- network technology 254
- networking technologies 275
- networking technology 78, 263
- New York City 146
- Nigeria 82, 211, 223, 230-231, 238, 256
- normative framework 22-24, 27, 82, 85, 161, 165-166, 212, 216
- notarial group 122, 133, 136, 139, 142, 147, 153, 155, 187, 189, 194, 262, 264
- Notarial role 114, 116
- NVVR 15, 126

O

- office automation 50, 132, 258, 275
- official moguls syndrome 219, 229-230, 245
- oligarchs and clans syndrome 219, 228-229, 244, 249
- one-shotters 169, 175, 180, 185, 187-190, 206-207, 263-264, 266, 279

online data entry 261
 online forms 135, 143, 146-147, 155, 182, 203
 Online Services in the United Kingdom 128
 online transactions 269, 273
 Ontario Integrated Justice Project 62, 65, 68, 76
 Ontario Integrated Justice Project 66
 order of payment procedure. *See* Mahnverfahren 130
 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 30, 284
 Organisation for Economic Cooperation and Development 284
 out-of-court settlement 151
 outcome
 — definition of 112
 — unpredictability of 115
 — unpredictable 117, 143, 147, 149-150, 219
 — win-win 115-117, 122, 133, 135, 143, 186, 189, 259
 — zero-sum 115-116, 122, 124, 126, 131-132, 144, 147, 149, 186, 259
 output-based budgeting 243

P

Pakistan 209
 Paths to Justice 28, 162, 165, 171, 181-182, 190, 195, 198, 200, 205
 patronage 215, 224-225, 233-234, 236, 249, 252
 PCOL. *See* Possession Claim On Line 60
 Performance Assessment Resource Center (PARC) 30
 Phillips, Tom 234
 photographs 150
 planning and control 105
 plea bargaining 117
 policies 73, 79, 126, 141, 151, 156, 183, 189-190, 206, 219, 231, 233-234, 236, 265, 267, 277, 279, 282
 Possession Claim On Line 60, 127-128, 145
 predictability 259, 273
 procedural formalism 248
 process, definition of 111
 processing time 84, 86-88, 90, 104, 108, 124-125, 131, 155, 244-245, 249, 253, 258, 260-262, 280, 283

product
 — definition of 111
 — of judicial role 114
 providing title 116
 public access to courts 251
 public access to judicial decisions 251
 public scrutiny 220, 235-237, 250, 271-273
 public trust, in the courts 205, 207, 209-210, 242, 244, 247-248, 251, 254, 261, 268, 272

R

reasonable time 23, 85, 101, 123
 Rechtspraak.nl 196, 198-199, 271
 — jeugdsite (youth site) 196
 records access 203
 reducing processing time 260
 Rekenkamer 61, 70-73, 76-77
 repeat players 169, 175, 180, 185-186, 188, 201, 264, 279
 role, definition of 111
 role of information 16-17, 21, 42, 123, 152, 176, 206, 209-211, 237, 240, 253, 258-259, 276, 278
 role of the IT function 71
 roles of information 21, 29-30, 43, 46, 72-74, 79, 110-115, 117, 122-123, 152, 205, 214, 257, 259, 264, 277
 roles of the courts 55
 roles of the judiciary 28-29, 112
 Romania 36, 41-42, 100, 244, 255
 routines 53, 74, 122, 126-127, 141, 153-156, 179, 181, 183, 249, 252, 261, 267
 Russia 35, 38, 59

S

Schmidt, Aernout 274
 Scotland 162
 self-representing litigants 192, 202-204, 207, 268
 settlement 114-117, 122, 135, 139, 141, 143-147, 149, 153, 155, 159, 164, 182, 185-190, 206, 260, 262, 264-265
 settlement group 188
 settlement role 114-115, 117
 shadow function of the courts 30, 55, 151, 163, 165, 185, 264, 271, 276, 279
 Shapiro, Martin 144, 152, 285
 Silva, Sarath 234
 simplification 78, 103, 107, 109, 142, 153, 245, 261, 270, 276

- Simplified Labor Dissolution Procedure 138
- simplifying procedural rules 103
- simplifying procedure 245
- Singapore 99, 146-147, 209, 245, 255
- Singapore subordinate courts 146
- Slovakia 59, 211, 227, 232, 239
- small claims court 107, 271
- small claims courts 104
- South Africa 209, 224
- SquareTrade 146
- Sri Lanka 36, 41-42, 100, 224, 233-234, 236, 244, 255
- Stand-alone, functional information technologies 53
- standardization 57, 78, 154, 270, 273
- standardizing 45, 57-58, 153
- statistics 18, 20, 33, 43, 52, 86, 92, 96, 98, 105, 108, 110, 117-119, 123-124, 136, 139, 143, 148, 154, 174, 181, 183, 187, 226, 259, 275, 286
- Steps to Develop a Policy 142
- summary proceedings 100, 104, 107, 118
- Susskind, Richard 109, 145, 147, 164, 189, 285
- Sweden 59
- T**
- Ter Voert, Marijke 162
- Texas 234, 236, 255
- Thailand 209
- time disposition standards
- and judicial independence 90
 - emerging from actual practice 91
 - from jurisprudence 90
 - self-imposed 90
- time measurement methodologies 89
- time standards 259, 263, 271
- Timor-Leste 99-100
- title provision, as a judicial role 113
- Total Web Site Score 199
- transaction 58
- Transparency International 33-34, 37, 209, 218, 221-222, 227-235, 240, 243-246, 248, 256, 285
- Corruption Perception Index (CPI) 33
 - Global Corruption Barometer 34
- Transparency International Global Corruption Report 2007 218, 221-222, 233, 240, 248
- Trial Court Performance Standards 87-88, 90, 92, 154, 262
- two-way interaction 58, 193, 202, 269
- U**
- U.S. Agency for International Development (USAID) 30
- U.S. Federal Judicial Center 48-49
- Ukraine 59
- United Kingdom 28, 38, 59-60, 77, 94, 104, 127-128, 132, 155-156, 158, 162, 181, 183, 189, 192, 194-195, 201, 203, 208, 240-241, 266, 273
- United Nations Convention against Corruption 212
- United Nations Development Program 33, 286
- United Nations International Criminal Tribunals 47
- United Nations Organization for Drugs and Crime 82, 212, 223-224, 230, 249, 286
- United States 29-30, 39, 46, 48-49, 51, 56, 58, 60, 65, 78, 82-83, 87-88, 90-92, 100, 103-106, 108, 146, 150, 154, 162, 192, 202, 204, 209, 211, 214, 234, 240, 255, 258
- United States Agency for International Development 246, 281
- Universal Declaration of Human Rights 23, 212
- V**
- Van den Hoogen, Ronald 190
- Van Velthoven, Ben 162, 170
- Velicogna, Marco 54, 57, 60-61, 77-78
- Vera Institute of Justice 30
- video conferencing 51, 54, 56
- video conferencing equipment 51
- video recordings 150
- Vide Conferencing 167, 193, 204
- Voigt, Stephan 210, 218, 248, 283
- Voltaire 144, 153, 157, 183
- W**
- web functionality 142, 155, 200
- web site
- effectiveness 194, 197, 199-201, 266
 - readability 194, 196
- Western Europe 15, 46, 60, 78, 163, 209

- word processing 45, 50-51, 53, 56, 65, 78,
80, 105, 108, 132, 141, 252, 258, 278,
280
- work flow IT 58
- work flow management 45, 57, 62-63,
268-269
- World Bank 15, 19, 31-32, 36-42, 61, 70,
73-74, 85, 91, 96, 209-210, 218, 227-
231, 246, 252, 255, 285
- World Development Report 2002 102-
105
- World Governance Indicators 31-33, 36,
218, 255, 287
- Rule of Law indicator 31
- World Trade Organization 16
- Z**
- zero sum outcome 115
- Zimbabwe Association of Women
Lawyers 246
- Zuckerman, Adrian 123, 152, 287



Apendiks A: Halaman-halaman Web tentang Perceraian

Ending a marriage
http://www.adviceuk.org/divorce/family_divorce/family_dividing_a_marriage.html#divorce

Divorce

You can't apply for a divorce until you've been married for at least one year (or two years in Northern Ireland). There are no exceptions to this rule. To get divorced in England, Wales and Northern Ireland, the marriage must be recognised as valid by United Kingdom law and you must meet rules about how long you've been living in the country.

If you and your partner both agree to the divorce, this is called an **uncontested divorce**. If one of you doesn't agree to the divorce, this is called a **defended divorce**.

Uncontested divorce

An uncontested divorce is dealt with:

- in the divorce county court, or
- the High Court in Northern Ireland, or
- in England and Wales the Principal Registry of the Family Division in London.

You can apply to any divorce county court. You can find court addresses in the local telephone directory or on the Judiciary's Courts Service website at www.hmcts.gov.uk.

In an uncontested divorce, you don't usually need to use a solicitor for the divorce procedure itself. However, it may be advisable to go to a solicitor for general advice before you apply for a divorce. A solicitor can be useful for advice on whether there are sufficient grounds, which grounds are appropriate and what evidence may be needed. If there are disputes about children, property or money which you and your partner can't resolve, it's usually advisable to consult a solicitor.

Defended divorce

A defended divorce will normally be heard in the High Court, although the case can be transferred to the divorce county court.

In a defended divorce, both partners should always consult a solicitor. When the case is heard, you will usually need to use a barrister as well. Legal fees can be very high if there are long disputes. It is advisable whenever possible for both partners to try to come to an agreement before going to court.

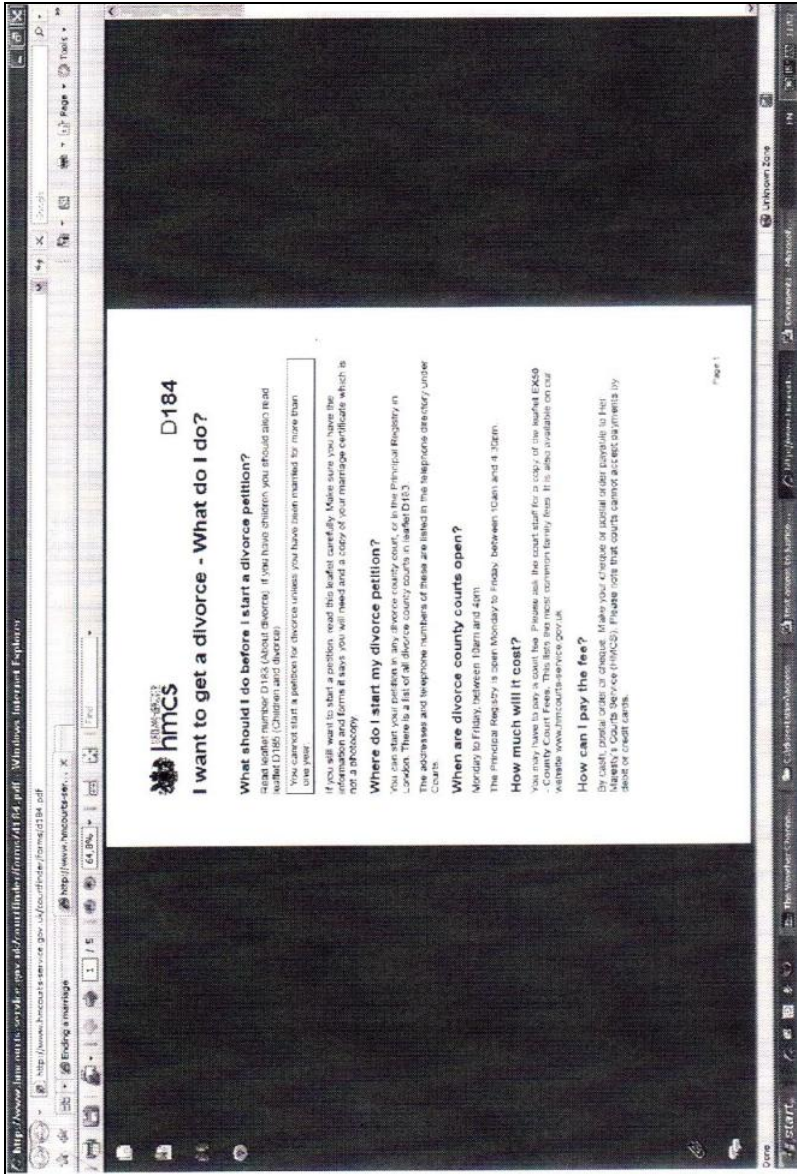
What do you have to prove to get a divorce?

The court will grant a divorce if you or your partner can show that the marriage no longer exists on a permanent basis. Legally, this is called an **irretrievable breakdown of the marriage**. For a marriage to have irretrievably broken down, one of the following things must be proved:

- adultery
- your partner has behaved unreasonably
- your partner deserted you at least two years ago
- you have lived apart for at least two years and both partners agree to the divorce
- you have lived apart for at least five years if one of you doesn't agree to the divorce.

Adultery

A court may grant a divorce if one of you has had a sexual relationship with someone else (committed adultery) and the other partner cannot bear to carry on living together. You must decide that you can't bear to carry on living together within six months of the adultery taking place. A woman who is raped hasn't committed adultery but a man who commits rape has.



Rechtspraak.nl

Home Actueel Over Rechtspraak 51

Vul uw bericht aan in:

1. Home

2. Publicaties

3. Familie, jeugd en gezin

4. Echtscheiding

Publicaties

Vul uw bericht aan in:

1. Home

2. Publicaties

3. Familie, jeugd en gezin

4. Echtscheiding

Voor vragen aan de rijksoverheid bel 0800-8051

U gaat scheiden

In deze brochure vindt u informatie over de regels die in de wet staan over echtscheiding, scheiding van tafel en bed en ontbinding van het huwelijk. Het is mogelijk om de echtscheiding te laten voortduren als u scheiden als uw huwelijk duurzaam ontworpen is. Er is sprake van duurzame ontbinding, als de verhouding binnen het huwelijk zo moeilijk is geworden, dat het eigenlijk niet mogelijk is om nog langer bij elkaar te blijven.

Brochure downloaden (pdf, 1.23Mb)

Brochure bestellen

U kunt de brochure gratis bestellen. U kunt de brochure gratis bestellen.

De brochure bevat de volgende onderwerpen:

- duurzaam ontworpen
- echtscheiding, scheiding van tafel en bed en ontbinding van het huwelijk
- na ontbinding van tafel en bed;
- samen of alleen;
- nalatenschap;
- op welk moment kunt u een scheiding of een ontbinding vragen;
- rechtsbijstand;
- kosten;
- hoe u contact opneemt met de rechter.

Halaman ini diakses 14 Oktober 2008.

Halaman percobaan pada September 2008 ditiadakan

Apendiks B: Sindrom tentang Korupsi

Dicetak ulang dengan persetujuan penulis.

Countries in each cluster and distances from statistical cluster centers

Group 1: *Influence Markers* (N = 18)

Country	Abbrev.	Distance
Australia	AUL	7.28073
Austria	AUS	3.60012
Canada	CAN	2.78126
Costa Rica	COS	3.83813
Denmark	DEN	3.64826
Finland	FIN	8.24365
France	FRN	9.23645
Germany	GER	2.31558
Ireland	IRE	8.29991
Japan	JPN	2.91684
Netherlands	NTH	3.86855
New Zealand	NEW	0.91241
Norway	NOR	7.65654
Sweden	SWD	8.76099
Switzerland	SWZ	13.65410
UK	UK	1.28457
Uruguay	URU	9.89902
USA	USA	3.86244

Group 2: *Elite Cartels* (N= 21)

Country	Abbrev.	Distance
Argentina	ARG	5.71114
Belgium	BEL	9.06837
Bolivia	BOL	8.02854
Botswana	BOT	3.64404
Brazil	BRA	5.53851
Chile	CHL	2.34284
Czech Rep.	CZR	2.48849
Greece	GRC	9.00947
Hungary	HUN	5.74995
Israel	ISR	6.87926
Italy	ITA	2.97926
Korea South	ROK	3.21965
Namibia	NAM	4.57171
Panama	PAN	5.72047
Paraguay	PAR	4.64561
Poland	POL	3.74996
Portugal	POR	2.63078
Slovak Rep.	SLO	2.30728
South Africa	SAF	5.51737
Spain	SPN	7.38652
Zambia	ZAM	10.62383

Group 3: *Oligarchs and Clans* (N= 30)

Country	Abbrev.	Distance
Albania	ALB	8.67352
Bangladesh	BNG	9.40557
Benin	BEN	1.63571
Bulgaria	BUL	3.69379
Colombia	COL	4.81347
Ecuador	ECU	3.99340
El Salvador	SAL	2.30953
Ghana	GHA	6.99291
Guatemala	GUA	3.62980
Honduras	HON	2.98866
India	IND	3.72422
Jamaica	JAM	9.03862
Madagascar	MDG	6.78694
Malaysia	MAL	7.20240
Mali	MIA	2.47827
Mexico	MEX	7.09493
Nepal	NPL	3.08030
Nicaragua	NIC	2.86318
Niger	NER	9.06853
Pakistan	PAK	14.73081
Peru	PER	11.62208
Philippines	PHI	4.14257
Romania	ROM	4.25395
Russia	RUS	12.68638
Senegal	SEN	7.89667
Sri Lanka	SLK	9.48985
Thailand	TH1	7.53286
Trinidad & Tobago	TRT	8.89195
Turkey	TUR	3.23513
Venezuela	VEN	8.28116

Group 4: Official Moguls (N= 29)

Country	Abbrev.	Distance
Algeria	ALG	5.86685
Cameroon	CAO	2.81497
Central Africa	CAF	10.59637
Chad	CHD	2.94259
China	CHN	6.12066
Congo, Rep. of	CRP	11.17139
Egypt	EGY	5.57582
Gabon	GAB	5.50351
Guinea-Bissau	GNB	7.92945
Haiti	HT!	2.54349
Indonesia	INS	9.59441
Iran	IRN	11.65739
Ivory Coast	IVO	7.19949
Jordan	JOR	13.76616
Kenya	KEN	2.10563
Kuwait	KWT	5.55828
Malawi	MAW	13.84777
Morocco	MOR	7.78743
Myanmar	MMR	11.53267
Nigeria	MG	10.03197
Oman	OMN	8.63007
Rwanda	RWA	2.93964
Syria	SYR	12.32687
Tanzania	TAT.	5.66171
Togo	TGO	3.96091
Tunisia	TUN	2.36309
Uganda	UGA	13.63157
United Arab Emirates	UAE	7.43969
Zimbabwe	ZIM	8.38316

Teknologi untuk Keadilan membahas dampak teknologi informasi (T.I.) pada tata kelola keadilan. Diseantero dunia para pencari keadilan mengeluh terutama mengenai lamanya memperoleh keadilan, kurangnya akses mendapat keadilan dan korupsi di Pengadilan. Dengan menggunakan pelbagai sumber berupa studi banding, statistik, kasus hukum, yurisprudensi, studi praktik T.I., dan penggunaan T.I. di pengadilan, buku ini membahas juga tentang bagaimana T.I. dapat membantu menyelesaikan keluhan-keluhan ini.

Buku ini, dimaksudkan juga untuk mengembangkan pengetahuan tentang proses penggunaan informasi dan T.I., menganalisis tentang bagaimana sistem-sistem pendaftaran perkara yang merombak pemikiran manajemen perkara dan secara signifikan mengurangi waktu untuk perolehan disposisi di pengadilan. Buku ini juga membahas tentang potensi teknologi Internet untuk meningkatkan akses pada informasi hukum, dan sebagai alat bantu pencari keadilan untuk penyelesaian suatu perkara dan akses ke pengadilan, sebagaimana telah di prediksi oleh Richard Suskind pada Tahun 1996. Dibahas juga tentang korupsi di Pengadilan-pengadilan dan pembahasan kontribusi T.I. untuk pengurangan terjadinya korupsi. Sebagai penutup dibahas tentang tantangan-tantangan baru penggunaan T.I. oleh pengadilan-pengadilan.

Dory Reiling, adalah hakim pada pengadilan tingkat pertama di Amsterdam, ia pernah bekerja sebagai pejabat pembuat kebijakan pengadilan Belanda dan pejabat ahli senior untuk: reformasi pengadilan pada Bank Dunia. Publikasi-publikasi yang pernah diterbitkannya adalah *Doing Justice with IT* (2006) dan *Justice Sector Assessments Handbook* (2007).



PENERBIT P.T. ALUMNI

Jalan Bukit Pakar Timur II/109
TEL. (022) 2501251, 2503038, 2503039
FAX. (022) 2503044 - BANDUNG - 40197
Web site: penerbitalumni.com
E-mail: penerbitalumni@gmail.com
purchaseorderalumni@yahoo.com
penerbitanalumni@yahoo.com

ISBN 978 - 979 - 414 - 341 - 4



9 7 8 9 7 9 4 1 4 3 4 1 4

Teknologi Untuk Keadilan