

BANTUAN HUKUM : ARTI DAN PERANANNYA*

Buat negara berkembang, konsepsi dan peranan dari suatu lembaga bantuan hukum pasti tidak sama dengan konsepsi dan peranan lembaga bantuan hukum di negara maju, tempat lembaga ini lahir dan dibesarkan. Juga kadar campur tangan dari pemerintah terhadap eksistensi lembaga ini akan jelas sekali perbedaannya, suatu hal yang erat hubungannya dengan tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat pendidikan masyarakat setempat. Kalau ini benar, maka timbul pertanyaan: sampai sejauh mana sistem kekuasaan di negara berkembang memungkinkan berkembangnya idea bantuan hukum? Sampai di mana masyarakat setempat membutuhkan bantuan hukum yang berlaku? Dalam tulisan ini, penulis akan memulai pembahasan dari pertanyaan yang terakhir sepanjang menyangkut peranan bantuan hukum dan seberapa dapat, mencoba menyinggung pertanyaan pertama.

Persoalannya memang begitu gawat, menyangkut banyak aspek. Tidak saja dalam proses peradilan, tetapi justru suatu proses pendidikan hukum (*legal education*): bagaimana menumbuhkan suatu kesadaran hukum (*legal conciousness*) agar masyarakat mengerti akan hak-hak dan kewajibannya dalam pergaulan hukum di masyarakat. Proses pendidikan hukum ini bisa diartikan sebagai usaha untuk mengintrodusir nilai-nilai baru yang berguna tidak saja secara hukum, tetapi menyangkut banyak segi lain, lebih-lebih aspek ekonomis, terutama kalau kita hubungkan dengan kenyataan-kenyataan sosial, bahwa kita memang sedang menuju ke arah pertumbuhan ekonomi yang sejalan dengan pembagian pendapatan yang merata sesuai dengan sila keadilan sosial.

Kalau dikatakan bahwa tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk mencapai kenaikan Produk Nasional Bruto (GNP) dalam jangka pendek dan seterusnya menuju tercapainya keadilan sosial sebagai tujuan akhir, maka selama proses pembangunan tersebut berlangsung akan selalu terjadi akibat-akibat sampingan. Perencanaan kota misalnya, akan menimbulkan pergeseran-pergeseran hak milik atas tanah, yang tidak selalu dapat dihayati ditinjau dari segi keadilan maupun menurut pengertian “pembangunan” dalam arti yang luas. Efisiensi, efektivitas dan penghematan yang dilakukan sebagai usaha untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, akan

* Karangan bersama T. Mulya Lubis, Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973

selalu dibarengi konflik-konflik, misalnya persoalan-persoalan yang diakibatkan oleh “rasionalisasi” perusahaan, “perumahan” para karyawan dan lain sebagainya. Tujuan mengejar hasil pendapatan yang setinggi-tingginya dengan pengeluaran yang serendah-rendahnya dari pihak perusahaan tertentu, dapat menimbulkan soal-soal lain dalam kaitannya dengan masalah-masalah hubungan kerja, upah buruh dan jaminan sosial, atas kerugian dipihak mereka yang terkena tindakan-tindakan tersebut. Paling tidak, kasus-kasus di atas menimbulkan pertanyaan lain: apakah sebenarnya tujuan pembangunan? Jika akibat-akibat sampingan dari pembangunan yang menimbulkan konflik dari ketegangan tersebut tidak mendapat saluran pemecahannya, maka cepat atau lambat akan timbul frustrasi, yang bila memuncak bisa menghancurkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai.

Dalam hal ini paling tidak untuk sementara tampaknya peranan lembaga bantuan hukum telah menampung salah satu usaha untuk menekan seminimal mungkin akibat-akibat sampingan dari usaha yang deras untuk menaikkan pendapatan nasional tadi. Dengan demikian maka “keadilan” tidak hanya dapat dikecap oleh mereka yang kebetulan mempunyai uang dan kekuasaan — seperti yang selama ini dikesankan — tetapi juga mereka yang tidak mampu atau kebetulan tidak punya apa-apa selain sekelumit hak-hak yang adanya justru sering tidak pula disadari. Bukankah semua orang sama di hadapan hukum dan kekuasaan? Kriteria utama bahwa hanya orang yang tidak mampu dalam arti materiil saja yang dapat memperoleh “bantuan hukum” dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sedikit banyak telah membantu, bahkan mendorong tegaknya prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) tersebut. Dengan demikian maka dalam usaha yang dilancarkan dewasa ini untuk mencapai kemakmuran, diharapkan agar segi keadilan juga mendapatkan tempatnya yang terhormat. Usaha mengejar kemakmuran sambil membelakangi keadilan, pasti akan makin memperlebar jurang antara si kaya dan si miskin. Usaha lembaga bantuan hukum bisa dilihat sebagai usaha untuk mensejajarkan keadilan dan kemakmuran dan bergerak maju, berjalan bersama-sama menuju masyarakat adil dan makmur.

Walaupun tampaknya sukar untuk menarik kesimpulan usaha lembaga bantuan hukum telah berhasil menetralkan akibat-akibat lain dari pembangunan itu, namun kasus-kasus yang ditangani LBH yang menyangkut perkara-perkara penggusuran di Jakarta dalam rangka perencanaan kota, rasionalisasi perusahaan atau “pengrumahan” terhadap sejumlah karyawan oleh

perusahaan atau departemen tertentu sedikit-nya bisa disebut sebagai contoh bantuan hukum dari segi lain itu.

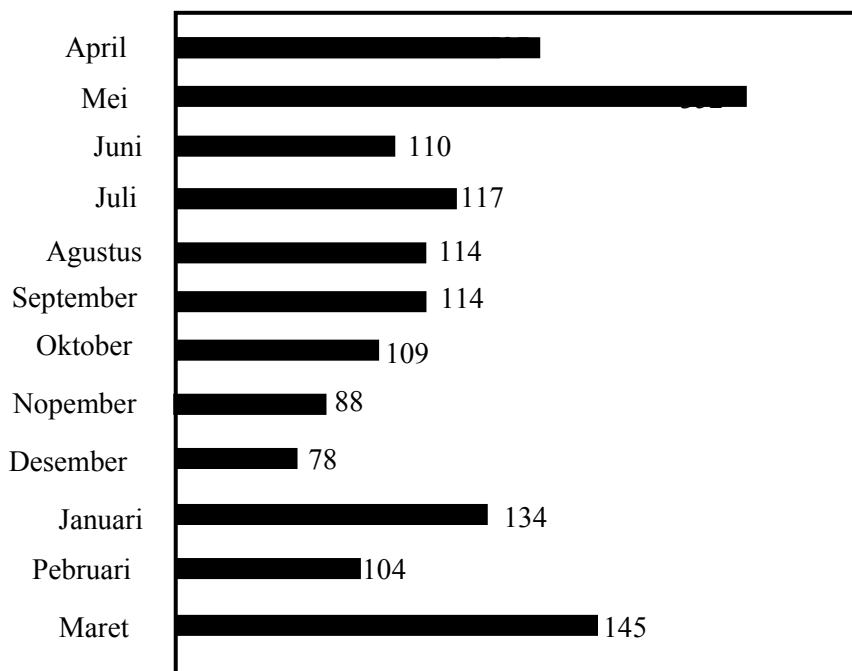
Sejumlah angka dari LBH di Jakarta menunjukkan, bahwa pencari keadilan yang datang ke lembaga tersebut meningkat, sejak berdirinya lembaga itu pada April 1971.^{*)} Perkembangan mengenai meningkatnya jumlah pencari keadilan yang datang mengadu selama tahun-tahun pertama mulai bulan April 1971 sampai dengan Maret 1973 dibandingkan dengan jumlah pencari keadilan yang diterima pengaduannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

TABEL 1

Tahun	Jumlah Pencari Keadilan		Ditolak
	Masuk	Diterima	
1971/1972	1.603	1.385	218
1972/1973	2.183	1.907	276

Tidak semua pencari keadilan yang datang ke LBH Jakarta dapat diterima perkaranya. Hal ini disebabkan kriteria “tidak mampu” dalam arti tidak mampu membayar biaya advokat, menjadi syarat utama. Keterangan bahwa seseorang tidak mampu biasanya diperoleh Lurah setempat. Apabila jumlah pencari keadilan tersebut diuraikan perbulannya, maka tabel berikut ini menunjukkan perkembangannya :

TABEL 2



Angka yang meningkat secara menyolok pada bulan Mei 1971, terutama disebabkan oleh banyaknya kasus yang menyangkut penduduk Kampung Lubang Buaya, yang meminta bantuan kepada LBH karena sengketa mengenai tanah mereka yang terkena proyek “Miniatur Indonesia Indah” yang disponsori oleh Yayasan Harapan Kita.

TABEL 3

Tahun	Jumlah Perkara		Ditolak
	Masuk	Diterima	
1971/1972	595	532	63
1972/1973	646	281	365

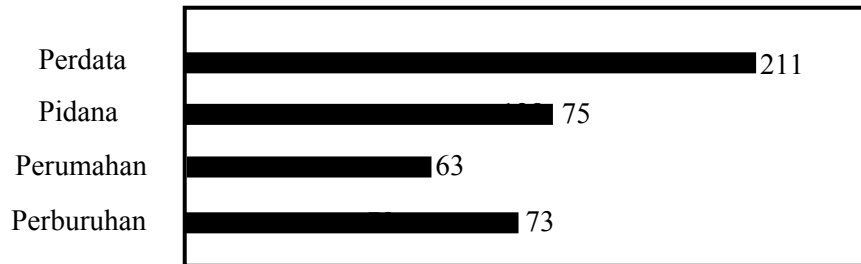
Tabel 3 memberikan gambaran tentang perkembangan jumlah perkara yang diterima oleh Lembaga Bantuan Hukum selama dua tahun dan jumlah yang dapat diselesaikan. Sebagai catatan perlu dijelaskan, bahwa pengertian diselesaikan tidaklah selalu berarti melalui proses perkara di pengadilan, tetapi juga termasuk di dalamnya perkara-perkara yang dapat diselesaikan melalui pemberian advis atau nasihat dan perdamaian.

Di samping itu, jika Tabel 1 dibandingkan dengan Tabel 3, maka tampak dari jumlah pencari keadilan sebanyak 1385 orang yang menjadi perkara hanyalah sebesar 595 perkara. Hal ini disebabkan karena masalah, pengaduan ataupun keluhan yang dimintakan bantuannya kepada LBH ternyata tidak semuanya perlu dan dapat dijadikan perkara, sebab berikut ini: 1. tidak semua masalah, pengaduan ataupun keluhan yang diajukan merupakan masalah hukum, 2. sekalipun merupakan masalah hukum dan ada dasar hukumnya namun ternyata dapat diselesaikan melalui advis, perdamaian, ataupun teguran-teguran kepada pihak yang bersangkutan, baik dengan surat menyurat maupun dengan hubungan langsung.

Tabel 4



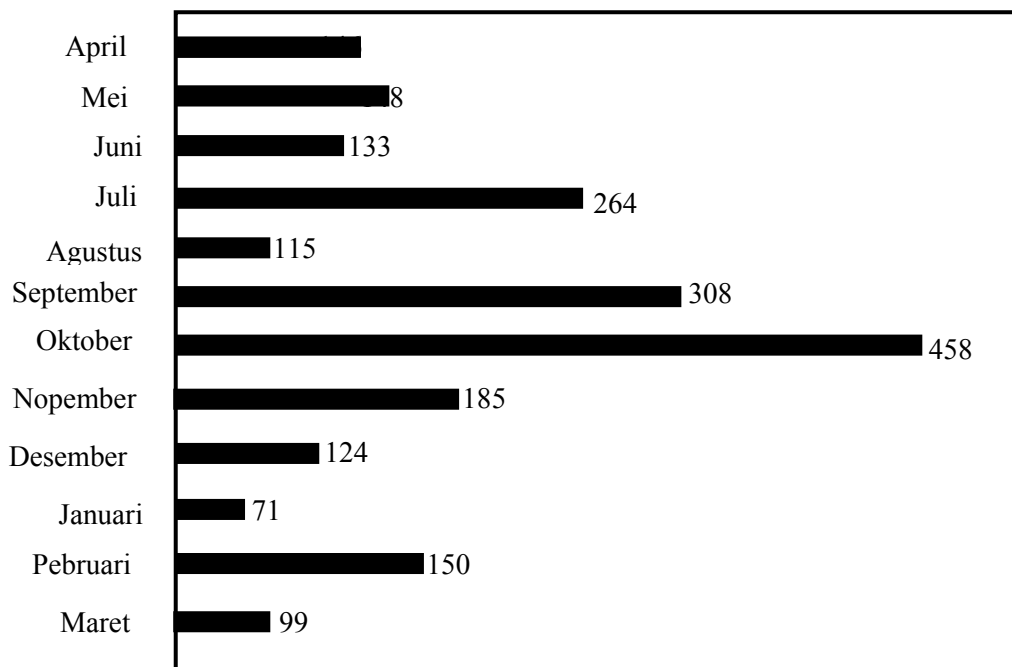
Tabel 5



Tabel 4 memberikan gambaran mengenai jenis perkara yang diterima oleh LBH dari bulan April 1971 s.d. Maret 1972. Tabel berikut ini menunjukkan jumlah dari perkara yang diterima itu dapat diselesaikan.

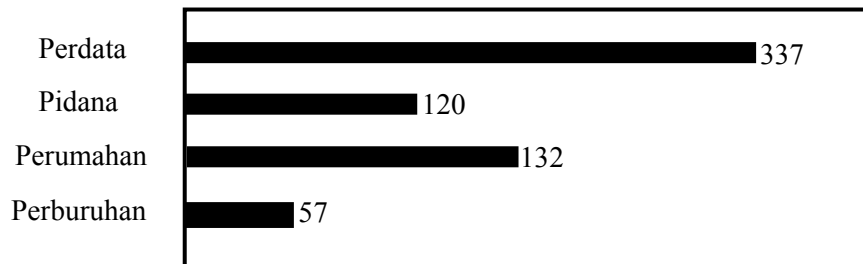
Jika jumlah pencari keadilan tersebut diperinci bulan per bulan, maka akan terlihat perkembangannya seperti pada Tabel 6 bawah ini.

TABEL 6

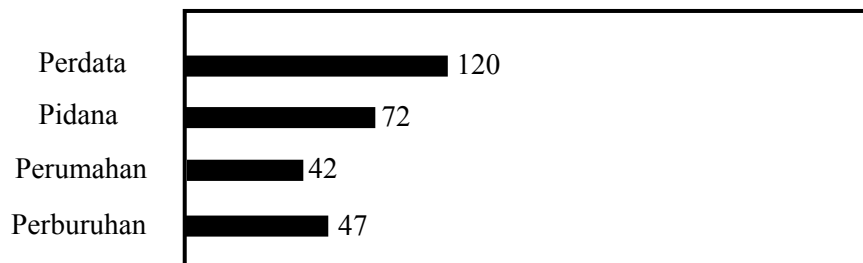


Tabel di atas menunjukkan, bahwa pada bulan-bulan tertentu jumlah pencari keadilan begitu tinggi. Hal ini disebabkan pada bulan September dan Oktober sejumlah penduduk telah meminta bantuan LBH karena terjadinya penggusuran-penggusuran, diantaranya “Kasus Tanah Simprug”, suatu kampung di pinggiran kota Jakarta yang terkena rencana pembangunan kompleks rumah-rumah modern. Tabel 7 menunjukkan jenis perkara yang diterima oleh LBH dari 646 perkara tersebut.

Tabel 7



Tabel 8



Barangkali bisa disimpulkan, bahwa kehadiran lembaga bantuan hukum di negara baru tidak saja diterima secara hukum tetapi juga diakui secara politik, di mana peranan politiknya bisa amat menonjol terutama dalam menampung keluhan dan aspirasi dari arus bawah masyarakat. Dengan begitu ia suatu lembaga yang dekat dengan masyarakat luas lapisan bawah yang selama ini menimbulkan kesan tersisih, jauh dari tangan-tangan keadilan. Masalah-masalah hubungan kerja, upah yang memadai, jaminan sosial dan hak milik tidak semata-mata merupakan masalah ekonomi tetapi sudah merupakan keputusan-keputusan di bidang hukum.

Adakalanya peranan lembaga bantuan hukum merupakan nama lain dari suatu Ombudsman. Dewasa ini Ombudsman berarti semacam lembaga resmi dalam pemerintahan yang merupakan “tangan” dari badan-badan legislatif yang menerima pengaduan-pengaduan mengenai penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang oleh badan atau pejabat-pejabat eksekutif pemerintahan. Jika pengaduan yang dimaksud benar, maka Ombudsman membuat rekomendasi untuk menyelesaikan pengaduan tersebut. Lembaga ini berasal dari Swedia, tercipta pada tahun 1809, kemudian berkembang di berbagai negeri dalam berbagai bentuk dan variasi, di bawah sistem hukum yang berbeda-beda.

Di negara baru, keterlibatan pemerintah yang terlalu jauh ke dalam segala sektor kehidupan, acapkali menimbulkan eksesekses yang membawa kecemasan-kecemasan baru, sehingga apabila dihubungkan dengan struktur kekuasaan yang ada, maka pertanyaan “siapa yang memerintah siapa” atau “siapa yang mengontrol siapa” menjadi amat relevan.

Dalam prakteknya, lembaga bantuan hukum tidak saja berurusan dengan soal-soal di meja hijau pengadilan, tetapi juga tak dapat mengelakkan diri untuk menangani pula masalah-masalah penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang dari badan atau pejabat-pejabat pemerintah sendiri, bahkan juga oleh yang lazim disebut sebagai “oknum” alat negara. Sebagai contoh, sering terjadi pejabat menggunakan jabatan resmi dari lembaganya, hanya untuk menyelesaikan soal-soal pribadi. Sebagian besar anggota masyarakat merasa takut kalau ia diharuskan datang ke sebuah kantor alat negara polisi atau militer dengan surat panggilan resmi, apalagi tanpa menyebut dalam perkara apa dan untuk apa ia dipanggil. Pernah terjadi panggilan semacam itu hanya untuk memaksakan suatu penyelesaian hutang piutang pribadi, yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan badan resmi tersebut. Tidak jarang pula pejabat-pejabat melampaui wewenangnya dalam menjalankan tindakan-tindakan administratif.

Contoh lain adalah pemecatan-pemecatan yang dilakukan sementara pejabat tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan. Ombudsman, jika ia ada, biasanya bertugas menerima pengaduan dan membuat rekomendasi untuk menyelesaikan masalah-masalah di atas. Hal lain yang menyebabkan berperannya lembaga bantuan hukum sebagai semacam *Ombudsman*, adalah karena belum berperannya Hukum Administrasi. Bilamana Hukum Administrasi sudah efektif dan pengadilan administrasi juga memainkan peranannya, maka kasus-kasus yang menyangkut salah tindak administrasi yang terkadang amat besar pengaruhnya akan bisa diselesaikan. Untuk sementara lembaga bantuan hukum menyelesaikan masalah-masalah tersebut dengan

memberikan advis dan nasihat, melakukan teguran kepada yang bersangkutan, mengajukan “appeal” kepada atasannya, atau membuka masalahnya kepada umum melalui bantuan media pers, dan jika keempat jalan terdahulu tidak berhasil, LBH mengajukan masalahnya ke depan pengadilan negeri sebagaimana perkara-perkara lainnya.

Meskipun Ketetapan MPR 1973 mencantumkan haluan negara antara lain: “Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah Penegakan Hukum, Keadilan serta Perlindungan terhadap Harkat dan Martabat Manusia, dan Ketertiban serta Kepastian Hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar ’45” namun faktor-faktor tradisi, sosial ekonomi, sosial politik, bahkan perundang-undangan yang belum diperinci dapat menghambat berkembangnya bantuan hukum tersebut.

Adanya hak bantuan hukum seperti yang tercantum dalam pasal 35, 36 dan 37 Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14/1970, merupakan hal yang menggembirakan untuk berkembangnya lembaga bantuan hukum. Namun belum adanya peraturan pelaksanaan dari pasal-pasal tersebut menyebabkan berbagai perbedaan mengenai pertanyaan: sampai sejauh mana bantuan hukum dapat diberikan, terutama sejak pemeriksaan pendahuluan.

Di satu pihak, pihak pemerintah cenderung berpendapat bahwa selama belum diatur dalam suatu undang-undang tertentu secara terperinci, hak bantuan hukum itu belum dapat diberikan, kecuali di depan pengadilan. Tetapi pernah ada suatu kebijaksanaan yang diberikan oleh pejabat pemeriksa tertentu kepada tersangka untuk didampingi oleh penasihat hukumnya sejak pemeriksaan pendahuluan dilakukan asal saja kehadiran ini tidak mengganggu jalannya pemeriksaan. Tegasnya, penasihat hukum tidak boleh memberi komentar yang dapat menyulitkan proses pemeriksaan. Suatu contoh yang tegas mengenai hal ini adalah instruksi Kepala Polisi RI, Jenderal Polisi Hugeng Imam Santoso, pada tahun 1971.

Sebaliknya, para pengacara menghendaki agar bantuan hukum tersebut dilaksanakan sekarang juga, mulai dari pemeriksaan pendahuluan, walaupun undang-undang pelaksanaannya belum ada. Ekses-ekses yang terjadi selama proses pemeriksaan pendahuluan, memperkuat tuntutan ini. Hingga dewasa ini, belum adanya undang-undang pelaksanaan dari hak bantuan hukum tersebut menyebabkan sebagian besar pejabat pemeriksa - polisi atau jaksa - menolak penasihat hukum untuk mendampingi tersangka selama pemeriksaan pendahuluan. Pejabat-pejabat memang tunduk pada hirarki dan perintah atasan sehingga tidak berani mengambil kebijaksanaan untuk memberikan hak bantuan hukum tersebut sekalipun belakangan ini —

sebagai hasil pertemuan para aparat penegak hukum di Cibogo — telah ada konsensus bahwa bantuan hukum selama proses pemeriksaan pendahuluan juga dapat diberikan kepada tersangka, dengan syarat-syarat tertentu. Sementara itu, di pihak lain sementara anggota masyarakat pada umumnya menerima hal itu sebagai suatu kenyataan dan hanya pasrah kepada keadaan.

Pada lain pihak ternyata bahwa tidak semua orang memanfaatkan bantuan hukum di luar badan-badan peradilan. Ini banyak terjadi dalam kasus pembelian tanah, terutama di desa-desa, dengan dalih untuk proyek-proyek pembangunan atau mengatasnamakan pembangunan. Di samping tidak semua orang tahu bahwa bantuan hukum dapat diperoleh, adakalanya ia memang sadar tetapi tidak punya cukup keberanian untuk mempergunakan haknya itu, antara lain karena tekanan-tekanan dari para pejabat-pejabat setempat. Pejabat-pejabat tertentu seringkali pula tidak tahu atau pura-pura tidak tahu bahwa setiap orang boleh dan berhak mendapatkan bantuan dari penasihat-penasihat hukumnya.

Ambillah contoh bagaimana mahasiswa-mahasiswa dari Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta disambut sinis oleh para pejabat di sebuah pedesaan di daerah Klaten beberapa waktu yang lalu, hanya karena para mahasiswa tersebut mendampingi beberapa penduduk desa tersebut yang menuntut ganti rugi yang sepadan dari tanahnya, di mana akan dibangun sebuah monumen. Dalam keadaan ini lembaga bantuan hukum sukar untuk mengembangkan kesadaran masyarakat mengenai hak dan kewajiban mereka sebagai anggota masyarakat dalam pergaulan hukum, suatu hal yang menjurus pada masalah pendidikan hukum dalam arti luas.

Di sinilah pentingnya lembaga bantuan hukum perlu untuk selalu bekerja sama secara erat dengan pers, mass media. Tidak saja untuk menanamkan dan menyebarluaskan kesadaran hukum dalam masyarakat, tetapi juga untuk menggugah, mengoreksi dan mengontrol praktek-praktek perbuatan para pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum secara terbuka. Sebab bukanlah suatu hal yang kebetulan bahwa dewasa ini posisi pers — sedikitnya di ibu kota Jakarta — secara politis cukup berpengaruh. Sebaliknya di daerah-daerah, selain sikap dari penguasanya relatif lebih otoriter sementara pers daerah justru lebih lemah posisinya, maka lembaga bantuan, hukum bukan saja tidak dapat berkembang bahkan tidak bisa didirikan.

Faktor sosial ekonomi dapat pula dikatakan sebagai hambatan berkembangnya idea ini. Pendapatan yang kecil dari orang-orang yang seharusnya menegakkan hukum hakim, jaksa atau para pembela bisa menyebabkan peradilan berlangsung hanya sekedar formalitas belaka. Sinisme

terhadap KUHP, (Kitab Undang-undang Hukum Pidana), dimanifestasikan dalam versi kepanjangan lain berupa “Kasih Uang Habis Perkara”. Ini masih melekat pada sebagian anggota masyarakat, di samping rahasia umum mengenai adanya “perkara-perkara kering” dan “perkara-perkara basah”.

Keadaan sosial politik pada waktu dan tempat tertentu, dapat pula dikatakan menjadi penghambat utama. Dalam praktek, acapkali idea bantuan hukum dikorbankan demi “ketertiban”, “keamanan” dan “pembangunan”. Banyak orang takut untuk meminta bantuan hukum, ia akan mendapat cap maut “anti pembangunan”, apalagi kalau cap itu berupa “sisa-sisa G-30-S atau Gestapu/PKI”.

Selain faktor-faktor tersebut, di lain pihak terasa kekurangan tenaga-tenaga sarjana yang bergerak di bidang ini, terutama kalau kita membandingkannya dengan luas dan jumlah penduduk Indonesia. Dengan ibarat lain, distribusi pendapatan per kapita di bidang ekonomi yang menyolok dewasa ini, turut pula tercermin dalam distribusi keadilan per kapita rakyat Indonesia yang juga tetap memburuk.

Kalau kita boleh mengatakan bahwa ketetapan MPR di bidang hukum merupakan politik hukum negara kita, maka sebenarnya kita hanya tinggal menterjemahkan dan menerapkan saja ke dalam kenyataan sehari-hari. Dengan demikian tugas penguasa dan masyarakat tidak hanya sekedar penerapan undang-undang atau pasal-pasal hukum, tetapi lebih dari itu, mencakup masalah hukum dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat luas. Dengan perkataan lain: suatu pendekatan kepada asas hukum dan pembinaan negara hukum yang demokratis. Dalam proses pembangunan sekarang ini, setidaknya-tidaknya “He who has less in riches, should have more in law”.