

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMENUHAN HAK ATAS KEADILAN ⁸
THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN FULFILLING THE RIGHT TO JUSTICE

Donny Michael⁹

Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia
Pusat Litbang Hak-hak Sipil dan Politik Kementerian Hukum dan HAM
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940
Email : dmsitumorang@yahoo.com

(Naskah diterima : 15/4/2014, direvisi : 12/12/2014, disetujui : 12/12/2014)

Abstract

Someone who is “capable” and has a legal problem, he may appoint a person or advocate to defend its interests. Similarly, someone who is classified as “not capable” of defense can also request a public defender or as a worker in legal aid to defend its interests in a lawsuit. This study uses a descriptive-analytical study with a qualitative approach, in which the primary data came from informants. While secondary data in the form of literature from books, scientific manuscripts, research reports, and documents related to the research topic. The results of this study illustrate that the presence of the three patterns is a model implementation is the provision of legal aid legal aid non-litigation, litigation and non-litigation and litigation combined. Local government agencies, law enforcement, advocates agencies, and universities are different attempts to realize the implementation of the legal aid “probono”. These efforts can be made in institutional policies and individual officials concerned. The people generally are not aware of any right to legal aid. Instead, the agency that provides legal assistance funds such as local government and the courts are not transparently deliver legal aid funding is available to the public.

Keywords :

Abstrak

Seseorang yang “mampu” dan memiliki masalah hukum, ia dapat menunjuk seseorang atau lebih advokat untuk membela kepentingannya. Sama halnya dengan seseorang yang tergolong “tidak mampu” juga dapat meminta pembelaan dari seorang atau lebih pembela umum sebagai pekerja di lembaga bantuan hukum untuk membela kepentingannya dalam suatu perkara hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif-analitis dengan pendekatan kualitatif, dimana data primer berasal dari informan. Sedangkan data sekunder berupa literatur baik dari buku, naskah ilmiah, laporan penelitian, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian. Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa adanya tiga pola yang merupakan model pelaksanaan bantuan hukum yaitu pemberian bantuan hukum non litigasi, litigasi, dan gabungan non litigasi dan litigasi. Lembaga pemerintah daerah, penegak hukum, lembaga advokat, dan perguruan tinggi terdapat upaya yang berbeda untuk merealisasikan pelaksanaan bantuan hukum “probono”. Upaya ini dapat berupa kebijakan yang dibuat secara kelembagaan maupun individu pejabat yang bersangkutan. Masyarakat pada umumnya tidak mengetahui adanya hak atas bantuan hukum. Sebaliknya, lembaga yang menyediakan dana bantuan hukum seperti pemerintah daerah dan pengadilan tidak secara transparan menyampaikan tersedianya dana bantuan hukum ini kepada masyarakat.

Kata Kunci: pemerintah daerah, hak atas keadilan, bantuan hukum, masyarakat miskin.

8. Ringkasan Hasil Laporan Puslitbang Hak-hak Sipil Badan Penelitian dan Pengembangan HAM Tahun Anggaran 2012

9. Fungsional Peneliti Balitbang HAM Kementerian Hukum dan HAM RI

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam negara hukum (*rechtstaat*), negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu. Pengakuan negara terhadap hak individu ini tersirat di dalam persamaan kedudukan di hadapan hukum bagi semua orang. Dalam suatu negara hukum semua orang harus diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum harus diimbangi juga dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*). Dalam kenyataannya sejumlah kasus kemanusiaan, mengundang perhatian publik dari kasus pencuri kakao, Ny. Minah yang divonis 1,5 bulan, atau Ny. Nurlaela yang harus mendekam di tahanan selama empat bulan karena mencuri dua kaleng susu ukuran kecil. Gambaran ini merupakan suatu kenyataan adanya kelompok masyarakat yang ternyata harus dibantu dalam rangka mewujudkan asas persamaan di hadapan hukum dan persamaan perlakuan.

Hak atas bantuan hukum merupakan hak asasi manusia dan telah diakui dalam berbagai norma hak asasi manusia, konstitusi Indonesia dan sejumlah regulasi di Indonesia.¹⁰ Demikian pula dengan hak atas bantuan hukum secara cuma-cuma bagi orang yang tidak mampu, buta hukum dan marjinal merupakan hak yang harus dipenuhi untuk mencapai keadilan. Artinya, negara mempunyai kewajiban untuk adanya penyediaan bantuan hukum cuma-cuma bagi warga negara yang membutuhkan demi pemenuhan hak asasi manusia dan kepentingan keadilan.

Dalam sistem peradilan di Indonesia, hak atas bantuan hukum dijamin dalam Konstitusi Indonesia melalui UUD 1945, yaitu: a. Pasal 27

10. Patra M. Zen, *Bantuan Hukum dan Pembentukan Undang-undang Bantuan Hukum*, dikutip dari <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/1979247-bantuan-hukum-dan-pembentukan-undang?#xzz1U8B3sfZO>.

ayat (1) menjamin setiap warga negara adalah sama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan; b. Pasal 28 D ayat (1) menjamin bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; c. Pasal 28 I ayat (1) menjamin hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 tersebut negara mengakui hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik dari fakir miskin. Atas dasar pertimbangan tersebut, fakir miskin memiliki hak untuk diwakili dan dibela oleh advokat baik di dalam maupun di luar pengadilan (*legal aid*) sama seperti orang mampu yang mendapatkan jasa hukum dari advokat (*legal service*).¹¹ Penegasan sebagaimana diambil dari Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 memberikan implikasi bahwa bantuan hukum bagi fakir miskin pun merupakan tugas dan tanggung jawab negara dan merupakan hak konstitusional.

Seorang tersangka/terdakwa berhak mendapatkan bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dan pada tiap tingkat pemeriksaan demi kepentingan pembelaan (Pasal 54 KUHAP), yang dipilih sendiri olehnya (Pasal 55 KUHAP). Selanjutnya tersangka/terdakwa yang disangka/didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau pidana 15 tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana 5 tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat

11. Frans H. Winarta, *Dasar Konstitusional Bantuan Hukum*, dikutip dari <http://judisantoso.blogspot.com/2007/06/dasar-konstitusional-bantuan-hukum.html>, 16 Juni 2007.

pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka (Pasal 56 ayat (1) KUHAP).¹² Pemberian bantuan hukum ini diberikan secara cuma-cuma (Pasal 56 ayat (2) KUHAP). Hak bantuan hukum pun diatur pelaksanaannya dalam Pasal 17, 18, 19 dan 34 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dengan perubahannya yang terakhir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009, khususnya Pasal 56 yang menyatakan setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.

Untuk memberikan jaminan bagi masyarakat dalam mendapatkan bantuan hukum, pada tanggal 4 Oktober 2011, disahkanlah oleh DPR Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dan diundangkan pada tanggal 2 November 2011 serta dicatatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104. Undang-undang ini memberi jaminan kepada orang atau kelompok orang miskin untuk memperoleh bantuan hukum ketika berhadapan dengan masalah hukum.

Menurut Pakar Hukum Universitas Diponegoro, Pujiyono mengatakan, bantuan hukum cuma-cuma (*probono*) bagi masyarakat tidak mampu adalah tanggung jawab negara. Hal itu termasuk dalam hak asasi manusia (HAM) terkait dengan persamaan di muka hukum. “UUD 1945 telah memberikan jaminan terhadap pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama bagi setiap orang,”¹³ Akan

12. Hak atas Bantuan Hukum, dikutip dari <http://www.bantuanhukum.info/?page=detail&cat=B11&sub=B1102&t=2>.

13. Hak Bantuan Hukum 2866 Orang di Jateng Terabaikan, dikutip dari <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/01/03/74539/Hak-Bantuan-Hukum->

tetapi bila menilik salah satu kewajiban advokat sebagaimana tertuang dalam pembukaan Kode Etik Advokat Indonesia adalah memberi bantuan jasa hukum kepada mereka secara cuma-cuma (*probono*), maka hal ini juga harus dilihat sebagai bagian dari bagaimana kewajiban negara tersebut diterjemahkan.

Kata *Probono Publico* berasal dari Bahasa Latin, yang artinya “*for the public good*”, untuk kepentingan masyarakat umum.¹⁴ *Probono* lazim digunakan untuk kegiatan yang bersifat sukarela yang dilakukan oleh beberapa orang tanpa dibayar sama sekali, sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Istilah ini dapat saja digunakan dalam berbagai lapangan kegiatan profesi, akan tetapi istilah ini amat populer dan umumnya dipakai di kalangan profesional hukum khususnya advokat. Akan tetapi, dalam kenyataannya meskipun Undang-Undang Advokat telah memberikan kewajiban kepada para advokat, hal ini dirasa belum cukup.

Undang-undang Bantuan Hukum ini menjadi landasan kuat bagi pemerintah untuk memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin atau tidak mampu. Menteri Hukum dan HAM yang menjabat pada saat itu, yaitu Patrialis Akbar menyatakan bahwa kehadiran UU Bantuan Hukum ini sangat penting dan memberikan manfaat nyata khususnya bagi kelompok masyarakat yang selama ini sangat terbatas untuk mendapatkan akses bantuan hukum secara gratis,¹⁵ dan dengan lahirnya undang-undang ini, Kementerian Hukum dan HAM yang mendapat tugas untuk melakukan verifikasi dan akreditasi lembaga-lembaga bantuan hukum yang ingin memberi layanan bantuan hukum kepada masyarakat miskin.

2866-Orang-di -Jateng-Terabaikan.

14. *Probono*, dikutip dari <http://en.wikipedia.org/wiki/Probono>.

15. Masyarakat Miskin Berhak Bantuan Hukum Gratis, dikutip dari <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/433711>, 5 Oktober 2011.

Rumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini adalah: Bagaimana model pelaksanaan bantuan hukum “*probono*” di lapangan?; bagaimana peran pemerintah daerah, penegak hukum, lembaga advokat, dan perguruan tinggi merealisasikan pelaksanaan bantuan hukum “*probono*”? serta apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin?

Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan model pelaksanaan bantuan hukum “*probono*” di lapangan, mengidentifikasi dan menganalisis peran negara atau pemerintah daerah, penegak hukum, dan lembaga Advokat dalam merealisasikan pelaksanaan bantuan hukum “*probono*”, serta menginventarisir dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif-analitis dengan pendekatan kualitatif. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki, dengan cara mengumpulkan data-data yang diperoleh untuk kemudian dianalisis.¹⁶

Pembahasan

Istilah “*Probono Publico*” berasal dari Bahasa Latin, yang artinya “*for the public good*”, 16. Jenis-jenis penelitian, Bahan Kuliah Kelima Metodologi Penelitian, Dr. R. I. Wahono, Program Pascasarjana UI, Pengkajian Ketahanan Nasional, 2000

untuk kepentingan masyarakat umum. *Probono* lazim digunakan untuk kegiatan yang bersifat sukarela yang dilakukan oleh beberapa orang tanpa dibayar sama sekali, sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Gerakan ini, bukan hanya sekedar bersukarela dengan kemampuan seadanya untuk membantu masyarakat, tapi juga terdapat orang-orang dengan keahlian-keahlian profesional tertentu. Dalam dunia hukum, *probono* menjadi salah satu strategi untuk membela kepentingan umum, selain *legal aid*. Pengertiannya sendiri merujuk pada “*a very range of legal work that performed voluntarily and free of charge to underrepresented and vulnerable segments of society*”.

Pada dasarnya, bantuan hukum bagi masyarakat miskin, merupakan strategi untuk memberikan pelayanan hukum (*legal services*) bagi kepentingan publik. Namun permasalahan yang muncul adalah wacana atas pemikiran siapa yang bertanggungjawab untuk memberikan pemenuhannya. Wacana *probono*, sering diartikan sebagai budi baik para pekerja hukum khususnya kalangan advokat. Pandangan ini seolah melepaskan tanggung jawab negara untuk memberikan pemenuhannya. Namun pekerjaan *probono* bukanlah pengganti dari sistem bantuan hukum yang dibangun negara, tetapi ikut mendukungnya, khususnya untuk kalangan yang tidak terjangkau layanan hukum negara. Pada umumnya, layanan hukum lebih banyak dilakukan oleh kalangan masyarakat sipil. Namun, negara tetap memiliki kewajiban konstitusi untuk membangun sistem bantuan hukumnya.

Makna bantuan hukum baik dalam pemaknaan *probono* atau *legal aid*, pada dasarnya adalah pemberdayaan masyarakat miskin dari keterbatasan terhadap akses ke keadilan. Todung Mulya Lubis menegaskan bahwa bantuan hukum tidak dapat menghindarkan diri dari tujuan menata kembali masyarakat di kepincangan struktural yang tajam dengan menciptakan pusat-pusat kekuatan (*power*

resources) dan sekaligus mengadakan *redistribusi* kekuasaan untuk melaksanakan partisipasi dari bawah.¹⁷ Di pihak lain, Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa “bantuan hukum pada hakekatnya adalah sebuah program yang tidak hanya merupakan aksi kultural akan tetapi juga aksi struktural yang diarahkan pada perubahan tatanan masyarakat yang tidak adil menuju tatanan yang lebih mampu memberikan nafas yang nyaman bagi golongan mayoritas.¹⁸ Dalam pandangan yang sederhana, bantuan hukum (baik dalam pengertian) pada dasarnya merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma baik di luar maupun di dalam pengadilan baik untuk perkara perdata, pidana maupun tata usaha negara dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum serta hak asasi manusia.

Berdasarkan paparan di atas, maka sesungguhnya bantuan hukum merupakan suatu program yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin, akan tetapi penempatan definisi *probono* sebagai pemberian bantuan hukum oleh advokat sesungguhnya banyak ditentang oleh Penggiat HAM yang bekerja di berbagai lembaga swadaya masyarakat. Jika kondisinya demikian seolah negara tidak memiliki peran apa-apa.

Permasalahan sejauh mana peran negara sesungguhnya membuat berbagai program yang berkembang diberbagai negara, kemudian berbagai mekanisme dan program untuk memberikan serta menyalurkan kebijakan negara dalam pemenuhan atas hak bantuan ini, Frans Hendra Winata membuatnya dalam mekanisme yang berbeda

sebagai berikut:¹⁹

1. Philipina

Bantuan hukum di negara ini diatur dalam konstitusi sebagaimana dirumuskan “*free access to the court and quasi-judicial bodies and adequate legal assistance shall not be denied to any person by reason of poverty*”. Adapun lembaga yang menyediakan jasa ini adalah *Public Attorney Office* (PAO). PAO secara khusus bertugas untuk memberikan pertolongan secara gratis kepada fakir miskin dalam perkara-perkara administratif, ketenagakerjaan, perdata maupun pidana.

2. India

Di India, *The Legal Service Authorities Act 1987 section 2 (1)* yang merumuskan “*Legal services includes the rendering any service in the conduct any case or other legal proceeding before any court or other authority or tribunal and the giving of advice or any legal matter*. Pengaturan ini meliputi semua bantuan hukum disemua tingkatan mulai dari tingkat pertama hingga Mahkamah Agung. Menurut Mehmod Pracha, organisasi bantuan hukum di India banyak memberikan perhatian pada hak perempuan dan anak serta bantuan hukum bagi masyarakat pedesaan. Program ini utamanya diberikan oleh *National Legal Service Authority (NALSA)* mulai dari “*state level*”, distrik hingga *Taluk Legal Service Committee* yaitu unit administrasi di bawah tingkat distrik yang membawahi beberapa desa).

3. Malaysia

Di Malaysia, program bantuan hukum dijalankan oleh biro bantuan hukum milik pemerintah (*Government Legal Aid Bureau*). Lembaga ini menyediakan pelayanan berupa perwakilan di

17. Todung Mulya Lubis sebagaimana dikutip Frans Hendra Winarta, *Probono Publico*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 23.

18. Ibid hal.22

19. Ibid hal 24-26

pengadilan, konsultasi hukum dan pendidikan hukum. Lembaga ini dibangun sejak tahun 1970 untuk mereka yang membutuhkan khususnya yang berpenghasilan rendah. Katagori berpendapatan rendah adalah:

- a) Pendapatan tidak melebihi RM 25,000, hanya diwajibkan membayar biaya registrasi sebesar RM 2.
- b) Pendapatan antara RM 25,000 – RM 30,000 diwajibkan membayar RM 300.

Operasional lembaga ini diberikan oleh pemerintah sebesar RM 9,6 juta pertahun. Setiap tahun kantor pusat menyusun dan menentukan anggaran bagi operasionalisasi lembaga ini. Selain biro bantuan hukum yang dimiliki pemerintah, di negara ini terdapat pula lembaga bantuan hukum swasta yaitu *Bar Council Legal Aid Centre* yang menangani perkara-perkara perburuhan, perdata berupa sewa-menyewa, perlindungan konsumen, maupun perlindungan hak perempuan.

Penegakan prinsip demokrasi merupakan bagian dari tugas pemerintah sehingga komitmen negara untuk memberikan bantuan hukum kepada masyarakat miskin menjadi salah satu indikator bagi penerapan *rule of law*. Undang-undang Bantuan Hukum yang saat ini diperjuangkan adalah dalam rangka memenuhi hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin di dalam UUD. Pengakuan dari negara tersebut tidak hanya cukup dengan mengesahkan UU Bantuan Hukum tanpa memastikan bahwa hak-hak masyarakat miskin, buta hukum dan tertindas terpenuhi oleh negara.

Sebagaimana telah dimuat dalam Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan, arah kebijakan ke depan, perlu memprioritaskan kebijakan yang pro rakyat miskin dan menjamin pemenuhan hak

asasi manusia.²⁰ Pemenuhan hak atas bantuan hukum, pada prinsipnya, memiliki dua fungsi pokok, yaitu: (1) menyediakan perlindungan dan pemenuhan persamaan setiap orang di muka hukum, termasuk mewujudkan peradilan yang adil (*fair trial*), dan; (2) memajukan dan berkontribusi terhadap agenda kesejahteraan sosial pemerintah dan program pembangunan negara, seperti program peningkatan kesejahteraan buruh, tenaga kerja, kewirausahaan dan kepemilikan.²¹

Visi pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan tidak mampu, tidak lain memberikan dukungan kepada agenda kesejahteraan dan keadilan sosial yang dilaksanakan negara dan pemerintah.²² Karenanya, tidak berlebihan, sistem bantuan hukum yang *fair* dan efektif akan menyediakan akses terhadap keadilan dan pemberdayaan hukum masyarakat. Di samping itu, alokasi dana negara dari pembayar pajak masyarakat digunakan untuk program bantuan hukum kepada masyarakat miskin dan tidak mampu.²³

Analisis

Peta permasalahan bantuan hukum dalam kaitannya dengan pemerintah daerah, berdasarkan deskripsi data diatas masih bermuara kepada pertanyaan tentang posisi dan peran pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No.16 Tahun 2011. Meskipun Pasal 14 dari Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik mengatur tentang persamaan di depan pengadilan dan hak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang independen yang dibentuk oleh hukum. Ketentuan ini merupakan elemen kunci perlindungan hak asasi manusia dan berfungsi

20. Lihat Kelompok Kerja Akses terhadap Keadilan. 2009. Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan. Jakarta: Bappenas, h. 52.

21. Dikutip dari Ibid., h. 53-54.

22. Ibid., h. 54.

23. Ibid,

sebagai sarana prosedural untuk menjaga supremasi hukum.

Implementasi ketentuan Pasal 14 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, khususnya dalam memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin, dimulai dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Tantangan terhadap implementasi Undang-Undang No. 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum pada dasarnya merupakan upaya mewujudkan ide-ide abstrak ke dalam wacana konkrit dalam bentuk praktik di dalam upaya penegakan hukum. Karena penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum yang telah dicitrakan melalui undang-undang ke dalam kenyataan. Oleh karenanya persoalan penegakan hukum adalah persoalan usaha mewujudkan ide-ide abstrak tersebut menjadi konkrit dalam kenyataan.

Dengan demikian, dari segi substansi, proses awal dalam pemenuhan hak masyarakat atas keadilan dapat dikatakan telah terlaksana. Tahap selanjutnya adalah bagaimana ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU Bantuan Hukum kemudian diterjemahkan ke dalam program-program yang dibuat oleh pihak-pihak terkait, baik oleh pemerintah (pusat maupun daerah), lembaga penegak hukum, dan lembaga swadaya masyarakat serta perguruan tinggi.

Secara umum, analisis terhadap berbagai permasalahan penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

Model Pelaksanaan Bantuan Hukum “*Probono*” dalam Praktik Peradilan

Model pelaksanaan pemberian bantuan hukum di daerah lokasi penelitian menunjukkan adanya beberapa bentuk:

a. Pemberian Bantuan Hukum dalam Bentuk Non-

Litigasi;

Pemerintah daerah pada umumnya memberikan bantuan hukum dalam bentuk non litigasi sebagaimana tertuang pada tugas dan fungsi. Contohnya adalah berupa penyediaan, menyiapkan koordinasi pembinaan dan petunjuk pelaksanaan di bidang penyelesaian sengketa hukum, pemberian bantuan dan perlindungan hukum pada semua unsur di lingkungan pemerintah provinsi.

b. Pemberian Bantuan Hukum dalam Bentuk Litigasi

Model pelaksanaan bantuan hukum “*probono*” dalam praktik khususnya penyelesaian perkara dalam proses peradilan, dana disalurkan kepada pemohon yang dikategorikan sebagai orang miskin (tidak mampu) melalui pihak penasihat hukum/pengacara. Catatan khusus bagi pemberian dana bantuan hukum ini adalah hanya diperuntukkan bagi kasus-kasus yang memang sudah masuk pada proses pemeriksaan di pengadilan. Oleh karena itu, orang berkonflik dengan hukum yang diperiksa pada tahap pemeriksaan di kepolisian maupun kejaksaan belum dapat mengakses dana bantuan hukum, karena di lembaga kepolisian dan kejaksaan tidak menganggarkan dana bantuan hukum bagi orang-orang yang berkonflik dengan hukum.

Peran Pemerintah Daerah, Lembaga Penegak Hukum, Lembaga Bantuan Hukum, dan Perguruan Tinggi dalam Merealisasikan Pelaksanaan Bantuan Hukum “*Probono*”

Pemberian bantuan hukum dalam praktiknya banyak terfokus pada bentuk pemberian bantuan hukum litigasi, terutama di dalam proses peradilan pidana. Secara umum, model ini dapat ditemukan di dalam praktik bekerjanya lembaga-lembaga yang bersangkutan, yang di dalam penelitian ini dianalisis berdasarkan peran dan fungsi masing-masing lembaga.

a. Peran Pemerintah Daerah

Secara umum tugas Biro Hukum atau Biro Bantuan Hukum Pemerintah Daerah memiliki tugas pokok dan fungsi yaitu menyiapkan koordinasi, pembinaan dan petunjuk pelaksanaan di bidang penyuluhan sengketa hukum, pemberian bantuan dan perlindungan hukum. Namun demikian, biro hukum/bagian hukum, khususnya bagian bantuan hukum, hanya bersinggungan dengan kepentingan organisasi, yaitu penanganan terhadap gugatan yang diajukan kepada kebijakan pemerintah dan bantuan hukum kepada para pejabat/pegawai yang tersangkut kasus pidana.

b. Peran Kepolisian

Pada dasarnya tidak ada kebijakan di dalam kepolisian yang memberikan pengaturan mengenai hak atas bantuan hukum ini. Termasuk didalam SK Kapolri No.8 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia, dimana tidak ada ketentuan mengenai pemenuhan atas hak ini. Hal ini termasuk didalamnya tidak adanya kebijakan dibidang anggaran yang dapat digunakan untuk pemenuhan atas hak ini. Oleh karenanya, pihak kepolisianpun bekerjasama dengan kantor penasihat hukum atau para pengacara yang memiliki hubungan baik dengan petugas secara personal dan mau bekerja secara *probono*.

c. Peran Kejaksaan

Meski dalam proses peradilan pidana Jaksa mempunyai kewenangan *dominis litis* atau sebagai pengendali perkara, namun sebagaimana di kepolisian, di institusi kejaksaan, secara internal tidak ada kebijakan secara kelembagaan terkait dengan pemberian hak atas bantuan hukum. Pekerjaan jaksa dibidang penuntutan kerap dianggap sebagai bagian dari administratif sifatnya

dan jarang sekali berhubungan langsung dengan pelaku maupun korban. Minimnya interaksi dengan pelaku maupun korban (kecuali setelah dihadapkan di muka pengadilan) menyebabkan kebutuhan itu menjadi tidak ada. Meskipun dalam kasus-kasus tertentu Jaksa memiliki fungsi sebagai penyidik yang berhadapan langsung dengan pelaku dan korban, pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma tidak ada.

Terdapat pola pikir yang terbalik justru dalam kasus-kasus yang ditangani secara khusus oleh kejaksaan dimana kasus-kasus korupsi, perbankan atau terorisme adalah kasus-kasus yang menarik perhatian publik sehingga banyak penasihat hukum yang justru menawarkan diri untuk melakukan pendampingan secara cuma-cuma. Dalam hal penanganan perkara yang penyidikannya dilakukan oleh pihak kepolisian, jaksa memiliki dua sikap tergantung kepada jenis ancaman pidananya:

- 1) Untuk ancaman pidana mati atau penjara limabelas tahun tetap mensyaratkan kepada lembaga kepolisian, agar dalam proses pemeriksaan ditingkat penyidikan, hak atas bantuan hukum tersangka dipenuhi oleh polisi.
- 2) Untuk pidana penjara sementara waktu dibawah limabelas tahun:
 - a) Tetap dipersyaratkan adanya pendampingan atau
 - b) Adanya berita acara penolakan dari tersangka

Alasannya pentingnya berita acara penolakan atau pendampingan pada saat pemeriksaan penyidikan adalah bila hal itu tidak dipenuhi maka akan bermasalah pada saat penuntutan.

d. Peran Pengadilan

Satu-satunya dana bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang diberikan oleh lembaga penegak hukum terdapat pada lembaga pengadilan. Dana ini disalurkan pada pos bantuan hukum (posbakum) yang berada di bawah struktur organisasi

pengadilan (sebagai sampel adalah pengadilan negeri)²⁴. Di dalam posbakum terdiri dari beberapa pengacara/penasihat hukum dari asosiasi pengacara maupun LBH serta tenaga staf yang membantu urusan administrasi.

Mekanisme pelaksanaan bantuan hukum di posbakum didasarkan pada Surat Edaran Mahkamah Agung dan Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum, baik untuk perkara pidana maupun perdata. Komponen yang dibiayai dan dibayarkan dengan anggaran dana bantuan hukum untuk kepentingan terdakwa (pemohon bantuan hukum) terdiri dari empat komponen, yang kesemuanya merupakan biaya transport sejumlah satu juta rupiah. Rincian empat komponen tersebut adalah: advokat (sebesar enam ratus ribu rupiah), saksi (sebesar dua ratus ribu rupiah), saksi ahli (sebesar seratus ribu rupiah), dan penerjemah (sebesar seratus ribu rupiah). Sementara untuk perkara perdata, besar dana yang diberikan adalah dua setengah juta rupiah. Jumlah ini lebih besar karena jumlah biaya mengadakan berbagai bukti khususnya biaya foto copy berkas dianggap lebih besar dari pada perkara pidana.

e. Peran Lembaga Bantuan Hukum Perguruan Tinggi

Pada dasarnya, lembaga bantuan hukum kampus merupakan bagian dari laboratorium kampus khususnya bagi mahasiswa Fakultas Hukum. Adapun bantuan hukum yang diberikan adalah bantuan hukum yang berupa pendampingan

24 Posbakum adalah ruang yang disediakan oleh dan pada setiap pengadilan negeri bagi advokat piket dalam memberikan bantuan hukum kepada pemohon bantuan hukum untuk pengisian formulir permohonan bantuan hukum, bantuan pembuatan dokumen hukum, advis atau konsultasi hukum, memberikan rujukan lebih lanjut tentang pembebasan biaya perkara, dan memberikan rujukan lebih lanjut tentang bantuan jasa advokat (Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Nomor: 1/DJU/OT/ 01.3/VIII/2011 tentang Petunjuk Pelaksana Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Bantuan Hukum Lampiran A. .

oleh Mahasiswa senior dan dosen pendamping yang memiliki *license* sebagai advokat. Menjadi kesulitan bagi universitas negeri di Indonesia dengan adanya Undang-Undang Bantuan Hukum yang memberikan kewajiban adanya bentuk badan hukum bagi lembaga yang memberikan bantuan hukum. Karena sebagai laboratorium kampus, maka secara kelembagaan, institusi ini ada dibawah fakultas hukum.

Sebagai bagian dari laboratorium yang memberikan pembelajaran kepada mahasiswa tentang praktik yang nyata terkait bidang yang dipelajarinya, maka keragaman kasus menjadi penting. Kebanyakan kasus yang ditangani adalah kasus-kasus perdata, disamping kasus pidana dan perburuhan. Dan tidak semua kasus ini adalah *probono*. Keterbatasan anggaran dari kampus menyebabkan lembaga ini tetap memungut biaya dalam hal perkara tersebut memang memungkinkan. Disamping untuk pemenuhan biaya operasional lembaga juga untuk subsidi dengan perkara lain yang harus ditangani secara *probono*. Kendala lainnya adalah keterbatasan staf menjadi kendala tersendiri. Karena tidak semua pengajar aktif di lembaga ini.

f. Peran Lembaga Bantuan Hukum

Dalam kaitannya dengan Lembaga Bantuan Hukum yang merupakan lembaga swadaya masyarakat pada dasarnya problema yang dihadapi dalam pemberian bantuan hukum berkaitan dengan filosofi lembaga ini yang dikenal sebagai lembaga mandiri yang kerap bersebrangan dan lepas dari intervensi pemerintah. Pola pendanaan mandiri menjadi upaya yang diberikan dalam pemberian bantuan hukum. Visi pendampingan bagi masyarakat marjinal ini dalam perkembangannya menjadi masalah karena dana dari berbagai pihak khususnya bantuan luar negeri semakin berkurang dari waktu ke waktu. Dalam beberapa kasus subsidi silang antara perkara yang berpotensi untuk

mendapatkan dana dengan perkara probono menjadi jalan keluar. Dalam beberapa perkara terdapat sikap apatis yang dihadapi dan menjadi kendala para pemberi bantuan hukum ini yaitu:

- 1) Sikap apatis dari masyarakat miskin karena tawaran bantuan hukum justru disikapi dengan negatif;
- 2) Banyak penegak hukum menakut-nakuti bahwa didampingi penasihat hukum justru mempersulit proses; dalam hal ini justru bantuan hukum menjadi sulit dilakukan.

Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Pemenuhan Hak Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin.

Faktor-faktor pendukung dan penghambat yang dialami oleh berbagai lembaga dalam pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu: penyelenggara bantuan hukum, penegak hukum, pemberi bantuan hukum, dan penerima bantuan hukum.

a. Penyelenggara Bantuan Hukum

Penyelenggara bantuan hukum adalah mereka yang memberi fasilitas dalam bentuk dana dan sarana prasarana lainnya. Yang dimaksud dalam penelitian ini ialah pemerintah daerah dan pengadilan. Sebagai faktor pendukung dalam pemberian bantuan hukum di beberapa daerah, terdapat dana bantuan hukum bagi masyarakat miskin. Untuk lembaga pengadilan, secara rutin tersedia dana yang dianggarkan dalam APBN, sehingga pemberian bantuan hukum dapat diselenggarakan. Sedangkan faktor penghambat, belum mengalokasikan anggaran karena tidak ada tugas dan fungsi pemda terkait dengan pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin, dan juga belum ada dasar hukumnya, serta tidak adanya sumber daya manusia untuk memberikan

pendampingan terhadap masyarakat miskin.

Kendala umum yang dihadapi adalah belum jelasnya kategorisasi orang miskin didalam peraturan perundang-undangan, sehingga baik pemerintah daerah maupun pengadilan ragu-ragu dalam menyalurkan dana bantuan hukum. Disamping itu, terdapat masalah pula dalam pemenuhan syarat administratif untuk mendapatkan dana bantuan hukum berupa surat keterangan tidak mampu. Hal ini terjadi karena tidak semua para pencari keadilan merupakan penduduk setempat. Sementara itu, surat keterangan tidak mampu hanya dikeluarkan oleh kepala desa atau lurah. Untuk mendapatkan surat tersebut, biaya yang dikeluarkan akan jauh lebih besar daripada dana bantuan hukum yang diperoleh.

b. Penegak Hukum (Polisi dan Jaksa)

Pola kerja dan sikap yang dimiliki oleh penegak hukum dari lembaga kepolisian dan kejaksaan merupakan faktor pendukung dalam pemberian bantuan hukum bagi orang yang berkonflik dengan hukum. Pihak Penyidik kepolisian (khususnya polda) sudah memahami pemberian bantuan hukum (Pendampingan penasihat hukum) untuk masyarakat tidak mampu atau tersangka yang tuntutan pidananya lebih dari lima (5) tahun; adanya kerjasama dengan pihak LBH dalam pendampingan tersangka pada proses pemeriksaan perkara. Sedangkan masalah penggaran dana bantuan hukum adalah faktor penghambat pada proses implementasi bantuan hukum bagi masyarakat miskin. Bagi institusi kepolisian dan kejaksaan, dalam praktiknya, belum tersedia dana bantuan hukum bagi mereka yang menjadi tersangka. Padahal, undang-undang memberikan kewajiban pemberian bantuan hukum berupa pendampingan penasihat hukum pada tahap pemeriksaan di kedua lembaga ini. Pada tataran penyidik polsek, masih ada penyidik yang kurang memahami Pasal 56 KUHP dengan memberikan

interpretasi yang berbeda terhadap rumusan pasal tersebut, sehingga masih adanya perbedaan persepsi bahwa yang mendapatkan bantuan hukum (penasihat hukum) yang diatas lima tahun atau sembilan tahun. Sedangkan pada tahapan pemeriksaan oleh jaksa, tidak adanya tugas dan fungsi kejaksaan secara langsung untuk memberikan pendampingan terhadap masyarakat tidak mampu menyebabkan tidak adanya anggaran khusus terkait pendampingan.

c. Pemberi Bantuan Hukum (Lembaga Bantuan Hukum/LBH, Lembaga Konsultasi Bantuan Hukum/LKBH pada Perguruan Tinggi)

Sebagai lembaga pemberi bantuan hukum, baik LBH dan LBH kampus memiliki peran yang besar dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum. Kedua lembaga ini sudah terbiasa memberikan bantuan hukum untuk masyarakat miskin. LBH tidak hanya semata-mata memberikan *advise* kepada masyarakat, tetapi mencoba mengajak mereka untuk pintar dan dapat bergerak sendiri. Kegiatan menerima kuasa dalam konteks menangani kasus perkara di pengadilan adalah bagian kecil saja, yang sisanya adalah aktivitas untuk advokasi, pengorganisasian, dan pemberdayaan masyarakat. Program pengabdian kepada masyarakat dapat diberdayakan untuk kegiatan konsultasi hukum bagi masyarakat.

Dalam praktiknya, kendala yang dihadapi adalah: *Pertama*, tidak semua LBH mendapatkan dana yang tersedia baik di pengadilan maupun di pemerintah daerah, *Kedua*, keberadaan LBH pada umumnya hanya terdapat di kota-kota besar saja, sedangkan di daerah (pedalaman, kepulauan, terpencil atau tertinggal) belum tentu terdapat LBH. Sehingga muncul kekhawatiran terhadap akses bantuan hukum di daerah yang belum memiliki LBH. *Ketiga*, khusus untuk LBH kampus, karena

status pegawai negeri sipil yang diemban oleh pengajar, mengakibatkan mereka tidak bisa beracara di depan pengadilan, sehingga kegiatan yang diselenggarakan oleh LBH kampus bukan merupakan bentuk pendampingan, namun hanya sebatas pemberian konsultasi hukum.

d. Penerima Bantuan Hukum

Bagi orang yang berkonflik dengan hukum, khususnya bagi masyarakat miskin, bantuan hukum diidentikkan dengan kehadiran seorang pengacara/penasihat hukum serta “pengeluaran biaya” dan proses hukum yang lebih panjang. Informasi yang diperoleh dari orang yang berkonflik dengan hukum (tersangka maupun terpidana), dapat disimpulkan bahwa sebagian besar dari mereka mengalami kesulitan dalam mengakses bantuan hukum, khususnya dalam pendampingan pengacara.

Pada umumnya, masyarakat belum mengetahui haknya untuk mendapatkan bantuan hukum secara cuma-cuma, termasuk tersedianya dana bagi masyarakat yang tidak mampu. Di sisi lain, lembaga yang menyediakan dana bantuan hukum seperti pemerintah daerah dan pengadilan tidak secara transparan menyampaikan tersedianya dana bantuan hukum ini kepada masyarakat. Konsekuensi dari ketidak-tahuan ini memunculkan kondisi sebagai berikut: (i) mereka yang berperkara tidak ditawarkan bantuan hukum oleh polisi, jaksa, pengadilan, (ii) mereka yang berperkara ditawarkan tetapi menolak dengan berbagai alasan, seperti biaya jasa yang tinggi dan akan menempuh proses hukum yang panjang, (iii) mereka yang berperkara mendapatkan bantuan hukum, tetapi ternyata tidak menyangkut semua proses peradilan, (iv) mereka yang mendapatkan bantuan hukum tetapi bantuan hukum tersebut tidak sesuai harapannya.

KESIMPULAN

1. Model pelaksanaan bantuan hukum “*probono*” menunjukkan adanya 3 pola bantuan hukum yaitu pemberian bantuan hukum non litigasi, litigasi, dan gabungan non litigasi dan litigasi.
2. Pada masing-masing lembaga pemerintah daerah, penegak hukum, lembaga advokat, dan perguruan tinggi terdapat upaya yang berbeda untuk merealisasikan pelaksanaan bantuan hukum “*probono*”. Upaya ini dapat berupa kebijakan yang dibuat secara kelembagaan maupun individu pejabat yang bersangkutan. Adapun upaya dalam bentuk kebijakan secara kelembagaan antara lain pembentukan peraturan daerah sebagai dasar pemberian bantuan hukum dan penandatanganan MoU antara lembaga yang bersangkutan dengan kantor lembaga bantuan hukum. Sementara kebijakan individu pejabat yang bersangkutan dapat berupa kerjasama yang didasarkan pada hubungan personal antara penegak hukum dengan penasihat hukum.
3. Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin dapat berasal dari penyelenggara bantuan hukum (pemerintah daerah dan pengadilan), penegak hukum (polisi dan jaksa), pemberi bantuan hukum (LBH dan LKBH), dan penerima bantuan hukum. Masyarakat pada umumnya tidak mengetahui adanya hak atas bantuan hukum. Sebaliknya, lembaga yang menyediakan dana bantuan hukum seperti pemerintah daerah dan pengadilan tidak secara transparan menyampaikan tersedianya dana bantuan hukum ini kepada masyarakat. Konsekuensi dari ketidak-tahuan ini memunculkan kondisi sebagai berikut: (i) mereka yang berperkara tidak ditawarkan bantuan hukum oleh polisi,

jaksa, pengadilan, (ii) mereka yang berperkara ditawarkan tetapi menolak dengan berbagai alasan, seperti biaya jasa yang tinggi dan akan menempuh proses hukum yang panjang, (iii) mereka yang berperkara mendapatkan bantuan hukum, tetapi ternyata tidak menyangkut semua proses peradilan), (iv) mereka yang mendapatkan bantuan hukum tetapi bantuan hukum tersebut tidak sesuai harapannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Frans Hendra Winarta, “Bantuan Hukum di Indonesia Hak untuk didampingi Penasihat Hukum bagi Semua Warga Negara”, Jakarta: PT.Elex Media Komputindo, 2011.

F.N. Maxfield, *The Case Study*, dalam Moh. Nazir PhD, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

J. Nisbet dan J. Watt, *Studi Kasus, Sebuah Panduan Praktis*, disadur oleh L. Wilardjo, 1994.

Artikel Website:

Frans H. Winarta, Dasar Konstitusional Bantuan Hukum, dikutip dari <http://judisantoso.blogspot.com/2007/06/dasar-konstitusional-bantuan-hukum.html>, 16 Juni 2007.

Patra M. Zen, Bantuan Hukum dan Pembentukan Undang-undang Bantuan Hukum, dikutip dari <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/1979247-bantuan-hukum-dan-pembentukan-undang?#xzz1U8B3sfZO>.

Soetanto Soepiadhy, *Equality before the law*, dikutip dari <http://www.surabayapagi.com/>

Bantuan Hukum untuk Orang Miskin Dijamin UU, dikutip dari <http://www.sapos.co.id/index.php/berita/detail/Rubrik/12/24314>, 5 Oktober 2011.

Drama Anomali Prinsip *Equality Before The Law*, dikutip

dari <http://politik.kompasiana.com/2010/04/28/drama-anomali-prinsip-equality-before-the-law/>.

Equality before the law, dikutip dari [http://en.wikipedia.org/wiki/Equality before the law](http://en.wikipedia.org/wiki/Equality_before_the_law).

Hak atas Bantuan Hukum, dikutip dari <http://www.bantuanhukum.info/?page=detail&cat=B11&sub=B1102&t=2>.

Hak Bantuan Hukum 2866 Orang di Jateng Terabaikan, dikutip dari <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/01/03/74539/Hak-Bantuan-Hukum-2866-Orang-di-Jateng-Terabaikan>.

Masyarakat Miskin Berhak Bantuan Hukum Gratis, dikutip dari <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/433711>, 5 Oktober 2011.

Persamaan Di Hadapan Hukum (Pasal 28 D Ayat 1), dikutip dari <http://aminahumairoh.wordpress.com/2010/03/10/persamaan-dihadapan-hukum/>.

Pro bono, dikutip dari <http://en.wikipedia.org/wiki/Pro-bono>.

Sumber lainnya:

Jenis-jenis penelitian, Bahan Kuliah Kelima Metodologi Penelitian, Dr. R. I. Wahono, Program Pascasarjana UI, Pengkajian Ketahanan Nasional, 2000.