

Organisasi Advokat Indonesia: Quo Vadis?

Mardjono Reksodiputro

Abstrak

Sebagai sebuah profesi yang cukup tua di Indonesia, advokat belum cukup dewasa dalam mengurus dirinya sendiri. Perpecahan organisasi yang tidak hanya satu-dua kali terjadi mewarnai perjalanan profesi terhormat ini sejak masa awal Orde Baru. Tulisan ini menguraikan argumen-argumen seputar urgensi pembentukan organisasi advokat serta perlu-tidaknyanya negara turut campur dalam mengatur keberadaan profesi advokat.

Pengantar

Suatu studi yang mendalam dan menarik tentang advokat di Indonesia dilaporkan dalam buku *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi* (Kadafi dkk, 2001). Dengan kata pengantar dari Prof. Daniel S. Lev, buku ini patut dibaca. Studi ini berangkat dari permasalahan hubungan negara, advokat, dan masyarakat, dan karenanya melihat profesi advokat sebagai sesuatu yang pasti perlu ada. Tetapi benarkah demikian?

Studi ini juga bertujuan untuk menyadarkan advokat mengenai perlunya organisasi advokat yang ada untuk membenahi diri. Pembenahan ke dalam diperlukan untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan advokat terhadap kliennya. Dari sini timbul pemberian legitimasi kepada organisasi (-organisasi) advokat agar dapat menegakkan Kode Etik dan Standar Profesi Advokat di Indonesia. Beberapa waktu yang lalu, saya memakai peribahasa “*ikhtiar menjalani, takdir menyudahi*”, untuk menggambarkan situasi terakhir tentang organisasi advokat di Indonesia. Jadi pertanyaannya adalah hendak ke mana para advokat Indonesia ini?

Perlukah Ada Advokat?

Kamus istilah hukum Fockema Adreae Belanda-Indonesia (Algra dkk, 1983) menjelaskan bahwa *advocaat* (Belanda) adalah penasihat dalam perkara hukum, baik di dalam ataupun di luar pengadilan. Tidak jauh berbeda dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, advokat diartikan sebagai ahli hukum yang berwenang bertindak sebagai penasihat atau pembela perkara di pengadilan (KBBI, 1989). Pengertian inilah yang akan dipakai di sini.

Tetapi pernahkah kita bertanya apakah masyarakat memang memerlukan advokat? Apakah kita memang selalu perlu penasihat dalam perkara hukum yang kita hadapi? Apakah kita perlu seorang pembela perkara di pengadilan? Mengapa kita tidak boleh membela diri sendiri?

Dalam sejarah sistem peradilan di Indonesia, pada dasarnya tidak ada kewajiban bagi seorang pencari keadilan yang berperkara di pengadilan untuk minta dibantu oleh seorang advokat. Kewajiban itu mungkin ada dalam masa Hindia Belanda, untuk perkara yang diajukan di muka *Raad van Justitie*, di mana dikenal asas "*verplichte vertegenwoordiging*" (kewajiban menguasai dirinya pada seorang advokat).

Dalam kaitan ini, saya ingin meluruskan kemungkinan salah tafsir tentang Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, yang antara lain mengatakan bahwa "*Dalam usaha mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum ..., peran dan fungsi Advokat sebagai profesi ... merupakan hal yang penting, di samping lembaga peradilan dan instansi penegak hukum ... kepolisian dan kejaksaan*".

Saya tidak ada masalah dengan pernyataan kemudian yang berbunyi "*Advokat ... merupakan salah satu pilar dalam menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia*". Namun pernyataan-pernyataan yang saya kutip di atas, janganlah menjadikan advokat lupa bahwa eksistensinya adalah "melayani" dan "membantu" pencari keadilan, bukan memposisikan dirinya sebagai "penjual jasa" dengan "memberi *pendapat* hukum sesuai yang diminta oleh yang memberi *pendapatan* (honorarium) kepadanya".

Kutipan di atas tentang peran dan fungsi advokat sebagai profesi di samping instansi penegak hukum (*law enforcement agency*) dan ketentuan status advokat sebagai "penegak hukum" (*law enforcement officer*), dalam Pasal 5 (1) UU Advokat, menurut hemat saya sudah salah kaprah (tidak

lazim). Advokat tidak menegakkan hukum (dalam arti memaksakan hukum) seperti polisi/penyidik (kepolisian) dan jaksa/penuntut umum (kejaksaan), tetapi membantu klien pencari keadilan sebagai penasihat dan/atau pembela (*attorney in fact; attorney at law*). Advokat memang “*an officer of the court*” (pejabat pengadilan, dalam hal dia mewakili klien yang berperkara di pengadilan), tetapi bukan “*a law enforcement officer*” (seperti seorang polisi atau penuntut umum).

Profesi advokat juga tidak memberinya monopoli untuk “mewakili suatu perkara”. Karena itu, Pasal 31 UU Advokat tidak boleh ditafsirkan mencerminkan asas “*verplichte vertegenwoordiging*” atau, dalam kata lain, tidak boleh ditafsirkan melarang “*pro se legal representation*” (*propria persona*). Di Amerika Serikat, “*the right of self-representation*” ini dijelaskan sebagai “*in all courts ..., the parties may plead and manage their own cases personally or by assistance of counsel*”. Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 31 UU Advokat yang dinyatakan “tidak mempunyai kekuatan mengikat”, harus ditafsirkan dan dijalankan sesuai asas “*propria persona*” di atas.

■ Pelajaran apakah yang dapat ditarik dari uraian di atas? Kemelut yang ada sekarang dalam dunia advokat (masyarakat menciptakan istilah “mafia peradilan” dan “advokat hitam”) serta dalam dunia organisasi advokat, makin menisbikan (membuat relatif) peran dan fungsi advokat (berbeda dengan yang diinginkan UU Advokat). Sehingga, tidaklah keliru kiranya mengharap bahwa buku hasil studi Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) tentang “advokat Indonesia mencari legitimasi”, mungkin harus disusul dengan studi yang mempermasalahkan pula “masih perlukah ada advokat di Indonesia?”

Perlindungan untuk Klien

UU Advokat menyatakan bahwa seorang advokat memberi jasa hukum berupa konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien. Jasa hukum itu tentunya diberikan secara profesional, dalam arti berada dalam kerangka hukum dan sesuai kode etik dan standar profesi (*within the rules of law and standards of professional ethics*).

Dalam sebuah tulisan sekitar tiga tahun yang lalu untuk Acara Peringatan Ulang Tahun Asosiasi Advokat Indonesia ke-15, saya pernah menyatakan bahwa dalam membicarakan kode etik dan standar profesi

advokat, kita dapat membahasnya melalui pendekatan kewajiban advokat kepada masyarakat, pengadilan, sejawat profesi dan kepada klien. Pelayanan kepada klien ini yang ingin saya utamakan dalam makalah ini.

Kita dapat membagi jasa hukum yang diberikan seorang advokat itu ke dalam beberapa kategori sebagai berikut.

- a. Berupa nasihat lisan ataupun tulisan terhadap permasalahan hukum yang dipunyai klien, termasuk di sini membantu merumuskan berbagai jenis dokumen hukum. Dalam kategori ini, advokat secara teliti, antara lain, memberi penafsiran terhadap dokumen-dokumen hukum yang bersangkutan dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan Indonesia (ataupun mungkin internasional).
- b. Jasa hukum membantu dalam melakukan negosiasi (proses tawar-menawar dalam perundingan) atau mediasi (menyelesaikan suatu perselisihan). Advokat harus memahami keinginan klien maupun pihak lawan, dan tugas utamanya memperoleh penyelesaian secara memuaskan para pihak. Kadangkala, advokat harus pula diminta menilai bukti-bukti yang diajukan pihak-pihak, tetapi tujuan utama jasa hukum di sini adalah memperoleh penyelesaian di luar pengadilan (*settlement out of court*).
- c. Dalam kategori ini, jasa hukum adalah membantu klien di Pengadilan, baik di bidang hukum perdata, hukum pidana, hukum tata usaha (administrasi) negara, ataupun (mungkin) di Mahkamah Konstitusi. Dalam kasus-kasus (hukum) pidana, maka bantuan jasa hukum didahului pula oleh bantuan ketika klien diperiksa di Kepolisian dan Kejaksaan.

Dalam konteks Indonesia, maka jasa hukum di atas dapat dibagi dalam kategori litigasi (untuk poin c di atas) dan kategori non-litigasi (untuk poin a dan b di atas). Yang terakhir ini sering juga menamakan diri mereka “konsultan hukum” (*legal consultants*). Sebelum ada UU Advokat, kategori konsultan hukum tidak memiliki legitimasi dari negara, sedangkan dalam kategori litigasi para advokat mempunyai “surat izin praktek” dari Pengadilan.

Apa perlunya kita bicarakan ini? Kalau kita ingin menamakan Advokat sebagai profesi terhormat (*officium nobile*), maka profesi ini harus mendapat penuh kepercayaan dari kliennya. Hubungan kepercayaan

ini terungkap dari kalimat *"the lawyer as a fiduciary"* dan adanya *"the duty of fidelity"* seorang advokat terhadap kliennya. Dari sini pulalah timbul asas tentang kewajiban advokat untuk memegang "rahasia kliennya" dan "menjaga agar tidak ada konflik kepentingan (*conflict of interest*)".

Dalam semua kategori jasa hukum di atas (a, b, dan c), berlaku ketentuan bahwa seorang advokat wajib memperoleh pengetahuan yang seluas-luasnya dan sebaik-baiknya tentang kasus kliennya, sebelum memberikan jasa hukum. Dia wajib memberikan pendapatnya secara terus terang tentang untung-ruginya perkara yang ditanganinya. Dalam Kode Etik Advokat Indonesia (KEAI), hal ini dinyatakan secara negatif, yaitu agar advokat: "tidak memberikan keterangan yang menyesatkan dan tidak menjamin pada kliennya bahwa perkara yang ditanganinya akan menang". Ini serupa dengan ketentuan *American Bar Association* (ABA) agar advokat punya *"duty to give candid advice"*.

Perlindungan lain yang harus diberikan kepada seorang klien terhadap advokatnya adalah agar kasus klien itu tidak tercemar oleh "konflik kepentingan". Di Indonesia (khususnya di kota-kota besar) sudah terdapat kantor hukum yang mempekerjakan jumlah besar advokat (lebih dari dua puluh). Di kantor-kantor hukum seperti ini telah biasa nama calon klien dan lawannya serta uraian singkat perkaranya diedarkan kepada atau di antara teman sejawat sekantor. Kepercayaan klien pada advokat mungkin telah menyebabkan advokat bersangkutan menerima informasi pribadi dan konfidensial dari kliennya. Kewajiban advokat untuk loyal kepada kliennya berakibat bahwa advokat dilarang menerima perkara yang akan merugikan kepentingan kliennya.

Pengertian advokat yang harus loyal kepada kliennya sering pula disalahtafsirkan. Dewasa ini di Indonesia, ketentuan (asas) ini sering ditafsirkan oleh advokat dan kliennya, bahwa adalah "kewajiban" advokat untuk melakukan segala upaya agar kliennya menang. Cara penafsiran ini menurut saya dipergunakan sebagai pembenaran untuk menjalankan "mafia peradilan". Pendapat keliru ini bertentangan dengan sumpah atau janji advokat dalam Pasal 4 (2) UU Advokat. Dalam *canon* 15 ABA, dikatakan antara lain "... *the lawyer owes entire devotion to the interest of the client ... the great trust of the lawyer is to be performed within and not without the bounds of law. [and] ... does not permit ... for any client, violation of law or any manner of fraud ... he must obey his own conscience and not that of his client*".

Uraian pendek tentang perlindungan untuk klien ini ingin mengajak kita berpikir bahwa klien pun harus dapat terlindungi terhadap kemungkinan pelanggaran kode etik dari advokat yang telah dipercayai menangani kasusnya.

Perluakah Advokat Diatur oleh Negara?

Dalam salah satu pertimbangan UU advokat dikatakan: "*c. bahwa Advokat sebagai profesi ... perlu dijamin dan dilindungi oleh undang-undang ...*" Untuk apa? Dari paragraf c yang lengkap, menurut saya, dapat disimpulkan bahwa tujuan jaminan dan perlindungan undang-undang (baca "negara") adalah agar profesi advokat dapat terlaksana sebagai profesi yang "*bebas, mandiri, dan bertanggung jawab dalam menegakkan hukum ... demi terselenggaranya upaya penegakan supremasi hukum*".

Ada hal yang keliru menurut pendapat saya dalam ketentuan pertimbangan di atas. Jaminan dan perlindungan hukum seharusnya adalah:

- (a) agar profesi advokat (memang) bebas, mandiri dan bertanggung jawab, dan
- (b) secara profesional (antara lain berarti "*within and not without the bounds of law*") melaksanakan tugas kepercayaan (dalam arti: "*the lawyer as a fiduciary*" dan "*the duty of fidelity*") yang diberikan kliennya, serta
- (c) demi terselenggaranya supremasi hukum (tidak perlu "ditegakkan").

Jadi, pengaturan negara (antara lain melalui UU Advokat) ini seharusnya adalah untuk (ketentuan tentang menimbang):

"*c. bahwa Advokat sebagai profesi yang bebas, mandiri, dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas kepercayaannya secara profesional, perlu dijamin dan dilindungi oleh undang-undang demi terselenggaranya supremasi hukum.*"

Kalimat utama di sini adalah "melaksanakan tugas kepercayaannya secara profesional". Dengan uraian saya sebelumnya, maka bilamana kalimat ini yang dipergunakan, maka maksudnya adalah bahwa negara (melalui UU Advokat) ingin menjamin dan melindungi bahwa klien advokat akan mendapat jasa hukum dari anggota profesi yang profesional.

Lanjutan dari jaminan dan perlindungan negara ini adalah adanya sanksi bagi advokat yang tidak melaksanakan profesinya secara profesional (sebagai *officium nobile*).

Dalam sebuah tulisan dan diskusi bulan Juni tahun ini di *bukumonline.com*, saya antara lain merujuk pada profesi dokter yang berhasil menerapkan sanksi disiplin atas pelanggaran kode etikanya. Sebab keberhasilan ini menurut saya adalah: (a) karena dalam profesi dokter hanya ada satu organisasi profesi yang diberikan legitimasi untuk menegakkan aturan-aturan perilaku dokter, dan (b) karena sanksi yang diberikan oleh dewan kehormatan dokter terhadap seorang dokter yang melanggar aturan perilaku profesional, dihormati dan ditaati oleh negara (dalam hal ini Departemen Kesehatan).

Oleh karena itu, peran negara terhadap organisasi profesi (dalam hal ini organisasi advokat) adalah mendukung, menghormati, dan bila perlu melaksanakan sanksi disiplin yang dijatuhkan oleh dewan kehormatan organisasi profesi.

Sejumlah negara tetangga kita juga mengatur profesi advokat melalui peraturan perundang-undangan mereka masing-masing, seperti Malaysia (*Legal Profession Act, 1976*), Filipina (*Supreme Court Revised Rules of Court, 1986*), Singapura (*Legal Profession Act, No. 41/1993*), dan Thailand (*Advocate Act BE 2528/1985*). Karena itu, “campur tangan terbatas” negara terhadap organisasi profesi advokat seharusnya dipandang sebagai kemajuan dan harus dijadikan landasan untuk memperkuat profesi advokat Indonesia dalam hal mendapat kepercayaan publik. Dengan kata lain, organisasi profesi advokat (sebagai kepercayaan negara) ditugaskan untuk melindungi masyarakat (termasuk klien advokat) terhadap kemungkinan tindakan seorang anggota organisasi yang melanggar etika profesi. Bekerja sebagai pengurus organisasi advokat adalah suatu kehormatan dan kepercayaan mengabdikan pada profesi, dan bukan untuk mendapatkan pengaruh dan kekuasaan.

Organisasi Advokat melindungi masyarakat

Kalau para advokat memang percaya bahwa profesi mereka adalah suatu profesi terhormat (*officium nobile*), maka tentu perlu juga perilaku terhormat (*honorable*), murah-hati (*generous*), dan bertanggung jawab (*responsible*). Ungkapan mengatakan “*noblesse oblige*”, kalau mau dihormati, maka perlu juga perilaku terhormat. Profesi advokat (dan profesi hukum

lainnya) belum mendapat penghormatan seperti itu dari masyarakat, belum mendapat kepercayaan publik sebagai "*officium nobile*". Apa artinya kalau "kita mengatakan, kita profesi terhormat", tetapi masyarakat tidak mengakuinya?

Di sinilah posisi dari organisasi advokat untuk membuktikan bahwa memang profesi advokat itu patut mendapat penghormatan sebagai "*officium nobile*". Dan bukan iklan "kecap nomor satu" dari suatu pabrik kecap!

Bagaimana caranya? Organisasi advokat punya kewenangan seleksi, siapa yang memang memenuhi syarat untuk menjadi advokat (*admission to the bar*). Seleksi ini harus dijaga ketat, karena seperti ungkapan di antara pengguna komputer "kalau sampah yang masuk, maka sampah pula yang akan keluar". Karena itu, sistem seleksi dan pemberian sertifikat (*certification*) haruslah terpercaya (bersih dari KKN). Ini menimbulkan pula kewajiban Organisasi Advokat kepada masyarakat untuk menjamin "mutu" kompetensi pengetahuan mutakhir dan integritas pribadi para anggotanya. Yang terakhir ini yang berat karena kewajibannya mencakup "menyingkirkan anggota organisasi advokat yang terbukti tidak layak (lagi) menjalankan profesi terhormat ini dan tanggung jawabnya kepada masyarakat adalah "*to expose the abuses of which they know that certain of their members are guilty of*".

Dalam kaitan kewajiban kepada masyarakat ini, organisasi profesi advokat dalam rangka menjunjung kehormatan profesi (*upholding the honor of the profession*) "harus selalu berusaha menjunjung kehormatan dan menjaga wibawa profesi, dan berusaha untuk tidak saja menyempurnakan hukum, namun juga penyelenggaraan sistem peradilannya" (ABA, 1954 – Asas ke-29).

Bagian yang tidak kalah pentingnya dalam kewajiban organisasi profesi advokat terhadap masyarakat adalah menjamin bahwa baik melalui organisasi (langsung) ataupun melalui anggota-anggotanya tersedia fasilitas jasa hukum cuma-cuma (*pro deo*) kepada mereka yang secara ekonomi tidak atau kurang mampu. Karena itu, organisasi harus memfasilitasi kegiatan *Pro Bono Publico* dan *Public Interest*.

Organisasi Advokat perlukah "wadah tunggal"?

Enam bulan yang lalu saya juga menutup diskusi dengan mengatakan bahwa kewajiban advokat dan organisasi profesi advokat kepada

masyarakat adalah (a) menjaga agar mereka yang menjadi anggota profesi advokat selalu harus mempunyai integritas pribadi, dan (b) bersedia menyingkirkan mereka yang terbukti tidak layak menjalankan profesi terhormat ini. Dan kedua kewajiban kepada masyarakat tersebut harus dapat dicapai (sementara) dengan melalui wadah "*multi-bar association*" (sebagai sasaran-antara).

Bagi saya, kedua kewajiban kepada masyarakat di atas adalah utama, kalau kita tidak mau kemunduran yang lebih besar lagi terhadap kepercayaan masyarakat pada advokat dan organisasi profesi advokat. Kewajiban pertama dapat disingkat menjadi seleksi (sertifikasi) dan yang kedua tindakan disiplin. Tidak dapat diingkari bahwa sebaiknya kegiatan seleksi dan tindakan disiplin dapat dilakukan dalam satu tangan. Atau dengan perkataan lain, oleh "wadah tunggal" (*single-bar association* ataupun *federal-bar association*). "*Single-bar*" tentunya sangat ideal, namun "*federal-bar*" pun masih dapat memenuhi tujuan kita, asalkan ada pengaturan yang jelas antara organisasi profesi advokat yang menjadi anggota federasi tentang kewenangan sertifikasi sebagai advokat dan tindakan disiplin, yang keduanya berada di "*federal-bar*" (menurut saya seperti dilakukan oleh PERADI sekarang).

Lain halnya apabila kita memilih atau perkembangan mengharuskan adanya "*multi-bar association*". Dalam hal demikian, harus ada keikhlasan bersama untuk meminta lebih jauh lagi intervensi atau peran negara. Dalam diskusi enam bulan yang lalu saya merujuk kepada suatu penelitian dan rekomendasi Bappenas tahun 1996 (diterbitkan 1999). Adapun saran (sementara) saya adalah dibentuknya oleh Negara suatu Badan Pengawas Profesi Hukum (BPPH), yang dapat hanya diperuntukkan bagi profesi hukum advokat, tetapi dapat juga lainnya, seperti hakim dan penuntut umum. Adapun tugas BPPH adalah sebagai lembaga banding terakhir (final) bilamana masih ada "sengketa" dalam kasus tentang kedua kewajiban organisasi profesi advokat kepada masyarakat: sertifikasi dan tindakan disiplin.

Sertifikasi dapat dilakukan oleh masing-masing *bar-association* yang bersaing, dengan ketentuan bahwa seluruh proses harus jelas (transparan) dan memakai panitia yang netral dan akuntabel. Begitu pula dalam hal tindakan disiplin, dapat dilakukan oleh masing-masing *bar-association* yang bersaing, tetapi juga dengan ketentuan bahwa pemilihan anggota dewan kehormatan atau dewan penegakan disiplin harus transparan, prosedur pemeriksaan jelas dan akuntabel. Dalam hal masih ada "sengketa"

tentang hasil proses sertifikasi ataupun proses penegakan disiplin, maka BPPH mempunyai suara putusan terakhir (final).

Saran ini mungkin dianggap sebagai suatu kemunduran, apalagi bila diingat *eforia* pada tiga tahun lalu dengan pembentukan suatu wadah tunggal yang sudah lama dicita-citakan oleh profesi advokat. Suatu ungkapan puitis yang dapat dibaca di internet mengatakan sebagai berikut:

“Perjalanan advokat Indonesia dalam membentuk satu wadah organisasi advokat sungguh terjal dan mendaki. Sejarah mencatat, bersatunya para advokat selalu diikuti dengan perpecahan ... kami merangkum perjalanan panjang pergulatan menuju satu wadah organisasi advokat Indonesia [Penulis: yang dimaksud dari 14 Maret 1963 sampai dengan 7 April 2005]. Semoga para advokat dapat bercermin dan beranjak ke arah yang lebih baik dari pahit-manisnya pendakian keras nan melelahkan” (*perbimpunan-advokat-Indonesia@yahoogroups.com*, 3 Juni 2008).

Saya mengamini ungkapan puitis di atas dengan menyatakan “bukankah kita lebih baik mencari solusi ke depan (*forward looking*) daripada menanggapi masa lalu (*backward looking*), serta kenyataan yang kita hadapi adalah: “ikhtiar menjalani, takdir menyudahi”.

Daftar Pustaka

- Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro. 1999. *Reformasi Hukum di Indonesia*. CYBERconsult.
- Bailey, F. Lee. 1982. *To Be A Trial Lawyer*. Telshare Publishing Co. Inc.
- Kadafi, Binziad, dkk. 2001. *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Kitab Advokat Indonesia*. 2007. PERADI.
- Reksodiputro, Mardjono. 2005. “Etika Profesi Menjunjung Kehormatan Advokat”. Makalah disampaikan pada Acara HUT ke-15 Asosiasi Advokat Indonesia (AAI).
- _____. 2008. “Apakah Komunitas Advokat Indonesia Ditakdirkan Mempunyai ‘Multi-Bar Association’?”. Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas *bukumonline.com*.