

PENANGANAN PERKARA MASA DEPAN : KEARAH PUBLIC INTEREST LITIGATION *

Oleh : Luhut M.P. Pangaribuan

Adanya anggapan bahwa kekurangan-kekurangan dalam administrasi teknis peradilan adalah sesuatu yang "biasa" melatarbelakangi proses penegakan hukum di pengadilan yang berjalan tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Petugas-petugas administrasi pengadilan yang tidak saja visi dan integritasnya rendah tetapi juga tanpa pengetahuan manajemen yang memadai, menambah parah keadaan. Suatu upaya baik perorangan maupun lembaga masyarakat yang konsisten untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya proses penegakan hukum di pengadilan, amat dibutuhkan.



Praktek penegakan hukum di pengadilan kita dewasa ini mengalami kenyataan-kenyataan yang tidak begitu mengembirakan. Administrasi peradilan yang sangat teknis seperti registrasi perkara, distribusi perkara pada hakim-hakim, penentuan hari sidang, jam mulai sidang serta penentuan ruang sidang, pengunduran sidang, pencatatan dan penyelesaian berita acara sidang, penyelesaian vonnis, serta pemberitahuan (relas) dan pendokumentasian perkara-perkara yang sudah selesai masih jauh dari yang diharapkan. Artinya banyak proses berjalan tidak secara mekanis sesuai prosedural yang telah ditentukan dalam per Undang-Undangan. Sehingga pihak-pihak yang berhubungan dengan itu banyak yang dirugikan.

Ada kecenderungan dalam praktek dianggap sebagai sesuatu kekurangan-kekurangan dalam administrasi teknis yang tidak terlalu penting sehingga belum pernah ada perhatian yang cukup dan terus-menerus untuk memperbaikinya. Akibatnya, walaupun secara perlahan-lahan masalah ini sudah mulai mengganggu proses justisialnya, de facto diterima sebagai sesuatu yang wajar saja. Demikian pula dengan administrasi prosesuil. Misalnya kata-kata bebas demi hukum dalam penangkapan dan penahanan yang diatur dalam KUHP prakteknya diselundupkan begitu saja. Artinya kendatipun seminggu perpanjangan penahanan terlambat tidak akan ada tindakan apapun. Demikian juga dengan tenggang-tenggang waktu dan target penyelesaian dalam waktu perkara perdata jarang ditetapkan secara tegas. Satu perkara bisa memakan waktu satu tahun untuk tingkat pertama. Demikian juga

* Disampaikan dalam "Diskusi Pola Penanganan Kasus di LBH Ujung Pandang

1 Inspeksi mendadak (sidak) yang diprakarsai Menteri Kehakiman RI Ismail Saleh agaknya mendadak (sidak) yang diprakarsai Menteri Kehakiman RI Ismail Saleh agaknya mendadak dengan rinci sebab follow-up dari sidak ternyata tidak adadan situasi kembali seperti biasa.

apabila misalnya satu pihak telah terlambat mengajukan banding atau kasasi kepanitera-an terus juga meneruskan. Padahal dalam administrasi ad diskresi yang dapat dilakukan. Akibatnya adalah perkara tetap lama ; kontras dengan asas cepat, murah dan sederhana .

Panitera-panitera (clerk of court), orang di belakang administrasi peradilan ini, pada umumnya tidak saja visi dan integritasnya rendah tetapi juga tidak mempunyai pengetahuan dalam bidang manajemen yang sangat sederhana sekalipun. Sehingga mereka sebagai salah satu sub-sistem dalam sistem administrasi peradilan keseluruhan tidak mendukung mekanisme sistem yang sudah diatur. Situasi ini memungkinkan munculnya jasa-jasa perseorangan. Dari sinilah awal 'budaya pelicin' dalam urusan administrasi peradilan kita dewasa ini. Mekanisme kontrol internal dalam menjalankan administrasi peradilan gaknya tidak jalan. Kenyataannya, walaupun ada keluhan, pengalaman menunjukkan tidak pernah terselesaikan dengan baik. Misalnya jika ada pencari keadilan mengeluh terhadap aparat pengadilan karena lamanya diselesaikan suatu salinan dan selalu minta uang lelah ataupun alasan untuk membeli alat-alat tulis dan sebagainya tidak akan pernah dianggap sebagai sesuatu pelanggaran hukum. Walaupun salinan putusan ini diperlukan untuk kepentingan eksekusi perkara pidana di Lembaga Pemasyarakatan. Tindak lanjut dari suatu laporan umumnya tidak tuntas malahan dalam praktek bisa menambah kesulitan sendiri.

Barangkali timbul pernyataan mengapa panitera-panitera kita demikian. Dari pengalaman menunjukkan adalah persyaratan untuk menjadi panitera perlu disesuaikan dengan perkembangan dalam penegakan hukum. Termasuk di dalamnya proses seleksi yang harus obyektif. Idealnya untuk menjadi panitera adalah seorang sarjana hukum, dan tentu saja sebelum memegang jabatannya ada training tentang administrasi peradilan. Dengan tingkat pendidikan yang demikian visi dan integritasnya dapat diandalkan.

Paralel dengan keadaan panitera hakim-hakim kita juga, baik ditinjau dari sistem maupun dalam kenyataan sehari-hari pengalaman menunjukkan kurang independen. Hal ini mungkin disebabkan oleh beberapa hal. Pertama Hakim sebagai pegawai negeri terikat pada ketentuan Departemen Kehakiman, seperti kenaikan pangkat, mutasi, fasilitas (rumah, mobil dsb) ²

Sebagai pegawai negeri wajib menjadi anggota KORPRI ³ dan mendukung salah satu kekuatan sosial-politik (GOLKAR). Dalam kedudukan sebagai KORPRI ini tunduk pada ketentuan-ketentuan Menteri Dalam Negeri sebagai ketua pembina KORPRI. Dalam kedudukan sebagai Hakim tunduk pada koordinasi dan petunjuk-petunjuk Mahkamah Agung sebagai kekuatan kehakiman (judikatif) tertinggi ⁴

2 Dalam pasal 11 ayat 1 UU 14/1970 menentukan "Badan-badan yang melakukan peradilan..... organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan".

3 Menurut KEPRES 3/1984 pasal 2 ayat 1, "Sege-nap Pegawai Republik Indonesia dihimpun dalam satu organisasi yang diberi nama Korps Pegawai Republik Indonesia disingkat KORPRI.

4 Lihat lebih jauh dalam UU 14/1985 tentang Mahkamah Agung.

Dalam situasi ini hakim berada dalam loyalitas jamak. Sehingga situasi ini pasti akan mempengaruhi sikap dan pola perilaku mereka sehari-hari dalam menjalankan tugasnya. Dalam banyak pengalaman Hakim lebih cenderung memperhatikan suatu surat edaran (SEMA) daripada Undang-Undang. Sebagai salah satu implikasinya adalah kreatifitas dan inisiatif yang melekat pada independensi jabatan itu tidak tumbuh. Karenanya jarang suatu putusan hakim menjadi bahan studi karena mengandung pertimbangan-pertimbangan baru (*recht vinding*) dan fundamental. Pada saat yang sama berarti juga jalannya suatu persidangan akan tidak sesuai dengan maksud Undang-Undang, rasa keadilan masyarakat tidak terpenuhi. Dengan kata lain dapat disebut meka nisme peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tidak berjalan macet.

Di samping independensi itu, Hakim-hakim kita juga dirasakan pengetahuannya kurang luas dan dalam. Nampaknya hal ini dapat terjadi karena faktor rekrutiring dan promosi hakim. Hakim-hakim pada umumnya di rekrut dari sarjana hukum muda yang belum berpengalaman. Jika pendapat yang menilai mutu pendidikan di fakultas hukum kurang bermutu benar (karena kurikulum tidak diperbaharui sehingga kurang responsif terhadap perkembangan masyarakat)⁵ maka dapat dikatakan orang yang direkrut menjadi hakim tidak saja muda dalam usia tetapi juga kurang pengetahuan. Pendidikan beberapa bulan buat mereka (dahulu sistem magang 2 tahun) tidak cukup untuk memberi suatu bobot yang memadai dan juga tidak serasi dengan usia dan unsur-unsur penegak hukum yang lain (seperti Advokat, Jaksa dan Kepolisian). Apabila situasi-situasi seperti itu terjadi dalam suatu forum, dapat diduga proses argumentasi obyektif tidak akan berjalan. Tetapi yang muncul adalah stressing pada kekuasaan (kewenangan) saja, maka dalam praktek haramlah hukumnya untuk mempertanyakan lebih jauh hal-hal yang penting, dalam batas kemampuan Hakim. Karena ada ungkapan dalam masyarakat kita bahwa 'loosing face' akan menutup semua upaya-upaya obyektif apapun.

Apa yang terjadi dalam praktek seprti diuraikan di atas adalah sebaliknya dari peranan yang diharapkan (*role expection*) dari aparat yang mendukung administrasi pradilan (khususnya dalam pengadilan) itu. Sebab esensi mereka sebagai 'abdi masyarakat' dan harus memberi pengayoman tidak tercermin dalam proses yang mereka jalankan. Justru yang umum terjadi adalah tekanan pada esensi sebagai 'aparatur negara' yang melakukan 'budaya korupsi. Terbukti dari beberapa Hakim dan Panitera sudah ada yang menjadi narapidana. Demikian juga adanya rasa sinis masyarakat terhadap pengadilan ini dengan ungkapan-ungkapan seperti: 'yang diperkarakan adalah kambing tetapi malah kehilangan sapi, dan seterusnya. Ungkapan ini adalah kontekstual dalam arti merupakan cerminan pengalaman mereka

5. Masalah ini muncul pada symposium PERSAHI tanggal 11-12 Desember 1986 di Yogyakarta. Menteri Kehakiman RI Ismail Saleh dalam sambutannya menyatakan "..... dengan kecewa saya melihat bahwa usaha yang dilakukan untuk memperbaharui pendidikan hukum kita, masih tetap juga mengikuti pola pendidikan hukum dari jaman sebelum perang. Ia samasekali tidak mencerminkan pembaharuan dan yang amat menyedihkan lagi ialah pendidikan hukum kita pada umumnya tidak berfariasi pada pembangunan nasional....."

berurusan dengan pengadilan. Mereka disini tidak saja masyarakat biasa tetapi juga beberapa (yang agak terluka) dari urusan penegak hukum itu sendiri.

Kenyataan-kenyataan di atas telah membawa konsekuensi-konsekuensi yang lain dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena banyak kalangan masyarakat *miss-expectation* dengan meka nisme peradilan -- karena disana-sini menunjukkan ketidak-lancaran -- sehingga mendorong masyarakat untuk mencari alternatif yang lebih memberi 'pengayom' sesuai dengan aspirasi keadilan mereka. Alternatif yang ditampilkan dari berbagai kasus yang terjadi menunjukkan hasil-guna dan daya-guna yang memuaskan, setidaknya-tidaknya dari sisi yang melakukan⁶. Dalam kaitan ini belum relevan untuk menilai validitas dari tindakan tetapi semata-mata tujuan yang hendak dicapai. Jadi dilihat dari pencapaian tujuan tumbuh suatu nilai bilamana saluran formal tidak mendukung untuk merealisasikannya ataupun mengandung ekonomi biaya tinggi, maka terobosan dapat ditempuh tanpa memperlihatkan keabsahannya.

Bila kita berpikir negatif serta merta kita akan menanggapi kenyataan di atas sebagai 'tindakan main hakim sendiri (*eigenrichtig*)'. Secara formal pendapat ini benar, tetapi kebenaran formal umumnya tidak mengandung hajat hidup orang banyak sehingga dalam praktek menjadi kontroversial, karena : pertama, suatu formalitas memerlukan birokratisasi, hal ini berarti waktu dan biaya (tinggi). Hanya orang-orang tertentu saja yang mampu mengusahakan biaya yang besar. Kedua, suatu formalitas selalu didasarkan pada ketentuan tertulis (misal UU). Adalah kenyataan bahwa proses pembuatan suatu ketentuan banyak dipengaruhi oleh jaringan kepentingan-kepentingan tertentu yang ada dalam masyarakat. Jaringan kepentingan ini secara sosiologis menjadi suatu kekuatan penekan yang agak teroganisasi. Sehingga mereka akan bereaksi manakala suatu ketentuan tidak mencerminkan dan/atau mengancam kepentingan kelompoknya. Dan orang kebanyakan (miskin dan buta hukum) tidak termasuk dalam golongan di atas.

Sehingga dari argumentasi di atas dapat dikatakan bahwa menggali prinsip-prinsip yang sah dari terobosan yang dikemukakan di atas adalah absah untuk dilakukan. Senafas dengan hal ini adalah ketentuan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU 14/1970) juga dimana mewajibkan pengadilan (Hakim) untuk mengikuti dan menggali nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat⁷. Hal ini

6 Dalam hubungan ini dapat diajukan sebagai contoh organisasi keamanan swasta beberapa waktu yang lalu seperti PREM'S lebih efektif untuk menyelesaikan hutang piutang daripada berperkara lewat Pengadilan dan seterusnya.

7 Dalam pasal 27 UU 14/1970 ayat 1 ditentukan bahwa "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Dalam penjelasan ketentuan itu disebutkan "Dalam masyarakat yang masih mengenal hukum tidak tertulis, serta berada dalam masyarakat pergolakan dan peralihan, Hakim merupakan perumusan dan penggali dari nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat. Untuk itu ia harus terjun ke tengah-tengah masyarakat untuk mengenal, merasakan dan mampu menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian Hakim dapat memberi keputusan yang sesuai dengan hukum dan sara keadilan masyarakat.

membuktikan bahwa kebenaran bentuk (formal) dalam arti atas dasar aturan tertulis belumlah memadai, tetapi harus mengandung aspirasi yang hidup di tengah masyarakat itu (substansial). Dengan demikian apabila proses pengadilan dalam kenyataannya menunjukkan tidak mendukung ke arah pemerataan keadilan pada satu masa tertentu maka wajarlah kalau masyarakat mencari alternatif yang lebih responsif sebagai suatu strategi penanganan. Wajar dalam arti sebagai reaksi logis dari suatu kondisi yang mendominasi pola-pola perilaku (pattern of behaviour) dari aparat penegak hukum kita (catur wangsa).

Mengapa hal di atas begitu penting untuk dilakukan adalah disamping kenyataan-kenyataan disebut di muka juga karena pengadilan mempunyai hubungan sistematis dengan aparat penegak hukum yang lain termasuk di dalamnya lembaga-lembaga bantuan hukum, yang dalam banyak hal dari pelayannya masih menempuh proses itu. Padahal ada waktu pengadilan tidak begitu sehat -- seperti digambarkan di atas -- yang dengan sendirinya akan melumpuhkan aparat yang lain. Dalam hubungan ini ada baiknya kutipan pendapat Satjipto Rahardjo⁸ diketengahkan berikut ini :

"... bahwa sekalian lembaga yang terlibat dalam pelayanan hukum, pemberian bantuan hukum, pelayanan serta pengadiministrasian keadilan, tidak bisa kita terima dan perlakukan sebagai sesuatu yang sepenuhnya otonom. Sekalian badan-badan dan lembaga tersebut senantiasa berada dalam proses pertukaran dengan lingkungannya yang lebih luas sebagaimana telah dibicarakan di muka. Posisi yang demikian itu menjadi lebih kentara lagi pada saat suatu lembaga sedang berada di tengah-tengah proses perubahan yang besar, sebagaimana dialami oleh bangsa kita dewasa ini. Konsep-konsep juga bisa berubah, seperti dari pemahaman bantuan hukum secara individual menjadi struktural. Perubahan yang demikian juga menandai perubahan dalam pendekatan serta metode yang digunakan, seperti dari teknis hukum meluas dengan menggunakan teknik yang lebih bersifat sosial.

Hal-hal yang dilakukan dan bisa dilakukan oleh lembaga pemberi bantuan hukum juga tidak ditentukan olehnya sendiri, melainkan senantiasa dalam hubungan sistemik dengan administrasi penyelenggaraan keadilan seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Hubungan sistemik tersebut menunjukkan bahwa masing-masing badan serta lembaga tidak bisa mengisolasi dirinya terhadap yang lain. Gangguan, guncangan serta kerusakan pada satu tempat akan memberikan dampaknya kepada yang lain. Bagaimana pun saya kira pengadilan masih menempati suatu kedudukan khusus dalam administrasi keadilan, khususnya dalam hubungan dengan lembaga-lembaga bantuan hukum. Apabila ada hubungan yang bersifat ketergantungan, maka lembaga bantuan hukum masih banyak tergantung dari kualitas kerja pengadilan. Kekuasaan untuk melakukan pengawasan terhadap yang lain itu. Menyelamatkan kembali administrasi keadilan kita merupakan salah satu cara yang perlu

8. Pendapat ini dituangkan dalam satu makalah yang disampaikan pada lokakarya yang diselenggarakan oleh LBH Semarang pada tanggal 25 dan 26 Februari 1988 di Ungaran, Semarang.

ditempuh dalam rangka memertakan keadilan. Hal-hal serta langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam rangka penanganan tersebut meliputi aspek-aspek yang sangat luas, baik personil, struktur kaidah dan lain-lainnya sehingga memerlukan pembahasan tersendiri....”.

Dengan uraian ini menunjukkan bahwa maka semakin penting untuk mencari jalan lain sebagai suatu strategi penanganan untuk pemerataan keadilan. Karena suatu keadilan tidaklah sah untuk ditunda apalagi hanya untuk sebagian orang. Tidak saja karena asas equality hanya untuk sebagian orang. Tidak saja karena asas equality before the law, tetapi juga asas serasi, seimbang dan selaras dalam butir Pancasila. Dan secara teknis alokasi dana dan daya yang dilakukan tidak sia-sia. Jadi kebutuhan akan suatu strategi penanganan alternatif ini tidak saja sebagai sarana kritis terhadap mekanisme prosedural yang ada, tetapi juga sekaligus sebagai upaya pelayanan semaksimal mungkin untuk mencapai hasil dan pendayagunaan dana yang telah dialokasikan pada saat tertentu.

Keadaan di atas dapat diduga -- tentu masih perlu penelitian normatif secara tersendiri -- sebagai akibat dari susunan kekuasaan kehakiman kita dibangun tidak berdasar pada lembaga-lembaga yang sejak lama sudah dikenal dalam berbagai kelompok masyarakat kita. Jika kita baca UU 14/1970 jo. UU 2/1986 susunan kekuasaan kehakiman didasarkan pada faktor geografis belaka; sejajar dengan sistim pemerintahan di daerah.

Pada hal dalam masyarakat kita sudah lama mengenal lembaga-lembaga dan susunan pengadilan sendiri dan pernah diakui. Secara sosiologis hal ini dapat diartikan sebagai inovasi yang dipaksakan, sehingga memerlukan penyesuaian-penyesuaian. Tetapi proses penyesuaian pada kehidupan baru tidak selalu berjalan mulus dan cepat. Demikian pula suatu penyesuaian secara formal dapat disebut berhasil tetapi dalam kenyataan belum tentu. Barangkali kehidupan kelembagaan pengadilan kita sedang berada dalam proses penyesuaian seperti ini. Sehingga nampak kurang bersahabat dengan rasa keadilan masyarakat, sebagaimana terlihat dari kasus-kasus yang terjadi. Menurut Undang-Undang yang disebutkan di atas, di setiap wilayah kabupaten diadakan satu pengadilan negeri dan di setiap propinsi diadakan satu pengadilan tinggi dan di ibukota negara diadakan satu mahkamah agung sebagai kekuasaan kehakiman tertinggi (vide UU 14/1985 tentang Mahkamah Agung). Pengadilan-pengadilan itu diisi oleh personil dari produk didikan yang mendapatkan ijazah formal pengalaman, dengan perangkat hukum acara yang sebahagian berasal dari masyarakat Eropa dengan proses kolonisasi. Sebahagian lagi sudah diperbaharui dengan sistim dan dasar filosofis yang lain.⁹ Sehingga jadilah kelompok hukum acara kita itu bersumber pada dasar sosiologi, filosofi dan juridik yang berbeda; yang sangat mungkin satu sama lain kontradiktif. Dengan kondisi seperti inilah proses penegakan hukum dijalankan. Oleh karena itu dapat dibayangkan betapa jalannya law enforcement dan law maintenance kita itu akan sangat improvisatorif.

⁹ Misalnya hukum acara perdata masih diatur dalam HIR, sedangkan untuk acara pidana telah diatur dalam KUHAP.

Kalau kita baca beberapa literatur¹⁰ yang menulis tentang masyarakat kita sebelum dan pada saat adanya kolonialisasi dimana antara lain digambarkan juga tentang lembaga penyelesaian suatu perselisihan (settlement of legal dispute) atau semacamnya, dalam praktek penegakan hukum lembaga itu mendapat tempat. Dalam pasal 3a RO ditentukan bahwa (1) perkara-perkara yang pemeriksaannya menurut hukum adat menjadi wewenang hukum dari masyarakat hukum kecil-kecil (hakim-hakim desa) tetap diserahkan kepada pemeriksaan mereka itu, (2) apa yang ditentukan dalam ayat dimuka ini sekali-kali tidak mengurangi wewenang dari pihak-pihak untuk setiap waktu menyerahkan perkaranya kepada pemputusan Hakim-hakim yang dimaksud dalam pasal 1, 2 dan 3, (3) Hakim-hakim yang dimaksud dalam ayat pertama mengadili menurut hukum adat. (settlement of legal dispute kecil). Di kepulauan Maluku dikenal dengan "negrorijrechbank". Di Tapanuli Selatan dilakukan oleh kepala masyarakat.

Tetapi justru setelah zaman post-kolonialisasi peranan lembaga itu tidak nampak. Dugaan yang paling kuat penyebabnya adalah karena adanya keinginan yang sangat radikal untuk 'kesatuan dan persatuan' pada awal-awal kemerdekaan termasuk bidang hukum, dan/atau sekedar mengisi kekosongan hukum yang karena pemerintahan masih baru belum sempat untuk membuatnya sendiri, tanpa memperhatikan implikasi-implikasinya kemudian.

Keadaan terakhir ini tercermin dari per-Undang-Undangan yang menyatakan perangkat peraturan hukum acara itu masih akan tetap dipertahankan dengan perubahan disana-sini, dan sifatnya sebagai pedoman.¹¹

Dalam konteks yang demikian, mengapa saluran itu tidak selalu pas (sinkron) untuk menanggapi hukum dan keadilan sekarang maka secara historis per-Undang-undangan sebagaimana disinggung sedikit di atas telah dapat dijawab. Tetapi ketentuan itu masih tetap ada belum ada ketentuan yang baru, itulah soalnya buat kita sekarang. Selain dari administrasi peradilan, kebebasan hukum dan politik hukum pemerintah di awal kemerdekaan (dimana sampai sekarang de-facto masih berlangsung) seperti diuraikan di muka, kurang memperdulikan untuk mencapai kebenaran dan keadilan itu terutama dari sisi masyarakat miskin dan buta hukum, organisasi Advokat (seperti IKADIN) tidak cukup kuat untuk dapat melakukan peranan 'social-control'nya sehingga dapat tetap menjaga keseimbangan. Organisasi pemberi bantuan hukum (seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia) dalam segi pelayanan hukumnya yang menyangkut penanganan perkara (litigasi) de-jure masih satu pihak dengan advokat. Artinya advokat dan pemberi bantuan hukum (pembela hukum) sebagai profesi litigasi di Pengadilan belum dibedakan secara prosesusil.

¹⁰ Literatur itu antara lain (1) Prof. Dr. R. Supomo, SH "Sistim Hukum di Indonesia (sebelum perang dunia II), 1982, (2) Prof. Dr. R. Supomo/Prof. Mr. R. Djokosuro, "Sejarah Politik Hukum Adat" (jilid I dan II), masa 1848-1928, (3) Prof. Mr. Teer Haar, "Hukum Adat Indonesia".

¹¹ Lihat lebih jauh UU darurat No. 1/1951 tentang tindakan-tindakan sementara untuk menyelenggarakan kegiatan, susunan kekuasaan dan Acara Pengadilan Sipil.

Sehingga secara mandiri sulit juga untuk melakukan 'pengendalian sosialnya' terhadap masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas di forum pengadilan. Dengan begitu keadaan organisasi advokat itu justru semakin memperburuk lagi keadaan.

IKADIN dalam anggaran dasarnya jelas menyatakan diri antara lain sebagai 'organisasi perjuangan' tetapi kata perjuangan dalam anggaran dasar ini -- paling tidak sampai sekarang -- belum pernah efektif. Ada beberapa alasan untuk mengatakan demikian, pertama secara praktis konsolidasi organisasi Advokat belum pernah berhasil di Indonesia. Sehingga fungsi kesejarahan profesi Advokat sebagai **pressure group** yang paling dominan dari kelas menengah khususnya dalam menegakkan kebebasan peradilan sulit untuk diperankan dengan baik. Dari aspek peranan organisasi Advokat di Indonesia dapat dicatat hanya zaman PERADIN pernah efektif itupun hanya pada menjelang berakhirnya tahun enam puluhan dan awal tujuh puluhan agak memadai, tetapi sesudah itu lebih bersifat pro-forma belaka. Kedua, dari Advokat-advokat yang tergabung dalam organisasi itu belum mempunyai wawasan yang hampir sama -- bahkan sangat senjang -- sehingga 'sense of pride' selanjutnya 'sense of belonging' belum pernah tumbuh dengan baik. Sehingga sangat mudah sekali untuk intervensi ke dalam jika ada pihak menginginkan organisasi advokat itu tidak kuat. Di sisi lain sulit mengharapkan untuk concern dengan masalah yang lebih sosial dan politik. Dan justru demikianlah kenyataannya ketika masa jaya PERADIN, di mana efektif untuk menegakkan kode etik profesi ke dalam sekaligus, dapat menjalankan sosial kontraknya ke luar organisasi, intervensi itu kentara sekali kelihatan. Anggota yang diambil tindakan karena melanggar kode etik, justru difasilitasi pemerintah untuk mendirikan organisasi profesi advokat tandingan. Dan praktis, peranan organisasi menjadi disfungsi. Ketiga, sejauh ini belum pernah ada pengakuan apalagi dukungan resmi dari pemerintah terhadap suatu organisasi advokat padahal profesi ini sangat dependen pada birokrasi dan/atau administrasi peradilan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Termasuk pada IKADIN yang santer disebut sebagai wadah tunggal -- Indonesian Bar Association.

Dengan latar belakang organisasi Advokat demikian mustahillah mengharapkan peranan yang berhasil dan berdaya guna, untuk memfasilitasi pencapaian keadilan dan kebenaran yang berwawasan sosial. Oleh karena itu tetap tidak ada jalan lain harus mencari alternatif untuk bagaimana tetap membantu pencari keadilan (miskin dan buta hukum) dalam kenyataan-kenyataan yang kurang kondusif itu (alternatif legal dispute resolution).

JUSTICE IN MANY ROOMS : suatu alternatif.

Istilah di atas datang dari Satjipto Rahardjo dalam makalah yang sama seperti disebut di muka, dalam konteks menanggapi pemerataan keadilan. Lengkapnya gagasan itu sebagai berikut :

... dalam pemerataan keadilan dibutuhkan pula dekonstruksi dan debirokratisasi pengadilan, artinya mencari bentuk-bentuk alternatif yang tidak formal dan birokratis seperti sekarang ini. Kalau memang ciri keluwesan dan keselarasan merupakan ciri manajemen sosial kita, maka apakah kita tidak sebaiknya diusahakan pelayanan keadilan yang lebih menyebar?

Saya teringat pada kata-kata "Justice in many rooms" yang dipakai oleh Marc Galanter untuk menggambarkan kebutuhan akan keadilan, tetapi yang tidak selalu bisa dibawa dan diajukan ke Pengadilan. Karena berbagai sebab dan kendala kebutuhan tersebut tetap berputar di kalangan yang lebih rutin, seperti kantor, perusahaan, rumah tangga dan sebagainya."

Pendapat ini mengingatkan kita pada lembaga-lembaga penyelesaian perselisihan hukum yang ada dalam budaya masyarakat kita seperti tersebut di muka, maupun lembaga-lembaga yang bukan dari masyarakat kita tetapi dari masyarakat barat yang termaktub dalam perangkat-perangkat per Undang-Undangan sebagai konsekuensi dari konkordansi. Keduanya sangat mendukung penyelesaian secara cepat, murah dan sederhana serta sesuai dengan kemauan pihak-pihak, karena dalam proses itu akses pihak-pihak yang dominan. Ketentuan-ketentuan formal dikesampingkan.

Dalam praktek peradilan kita berdasarkan HIR mengenal upaya perdamaian sebelum proses diteruskan pada perkara perdata (pasal 130). Kemudian semangat perdamaian dalam kelembagaan untuk komunitas tertentu seperti pada kalangan pengusaha (KADIN) dan perburuhan mengenal prosedur arbitrase sebagai pilihan. Bahkan untuk kasus perburuhan dapat bersifat keharusan (arbitrase wajib).

Lembaga ini walaupun dapat diartikan menjanjikan keadilan di luar gedung pengadilan secara sederhana dan cepat ternyata belum dimanfaatkan sebesar-besarnya. Sebab jika telah termanfaatkan maka penumpukan perkara (kongesti) di pengadilan (termasuk Mahkamah Agung) tidak pernah akan terjadi. Dan kekecewaan orang terhadap suatu proses peradilan tidak akan sebanyak sekarang. Kenyataannya sekarang adalah untuk perkara sampai pada putusan final hitungannya adalah di atas 2 tahun. Tanpa melihat statistik, memang harus diakui lembaga itu belum dapat digunakan sebagaimana mestinya. Artinya masyarakat betapapun pesimisnya masih harus menyelesaikan dengan perkara di Pengadilan. Barangkali karena dalam praktek, lembaga itu terkait langsung dalam suatu proses formal seperti perkara perburuhan sehingga intervensi pejabat penegak hukum (Depnaker) tidak bisa dihindari. Dan kenyataannya ada kecenderungan untuk mendesakkan eksistensinya. Sehingga akibatnya dalam pelaksanaan di P4D dan P4P lembaga itu lebih bersifat pro-forma belaka. Tetapi suatu hal dalam praktek arbitrase ini harus dicatat yaitu bahwa aspek sederhana dan cepat sangat menonjol jika dibandingkan dengan proses di Pengadilan Negeri. Dan hal ini adalah sebahagian dari kebutuhan masyarakat banyak.

Paralel dengan masalah ini, hal yang sama yakni mencari alternatif penyelesaian perselisihan hukum yang berdaya guna dan berhasil guna, juga dialami masyarakat Amerika yang justru sangat terkenal sangat litigious itu. Seorang penulis Amerika Jerold S. Anerbach dalam bukunya "Justice Without Law?" resolving disputes without lawyers¹² mengatakan, "Litigation is only one choice among many possibilities, ranging from avoidance to violence"... Historically, arbitration and mediation were preferred alternatives. They expressed an ideology of communi-

12 Jerold S. Anerbach, *Justice Without Law?*, Oxford University Press, Oxford-New York, Toronto, Melbourne, 1982.

tarion justice without formal law, an equitable process based on reciprocal access and trust among community member.¹³

Dalam tulisannya itu Jerold S. Auerbach menggambarkan bahwa dalam kenyataannya banyak kelompok masyarakat (communities) yang memiliki variasi penyelesaian suatu persoalan hukum sendiri seperti kelompok masyarakat berdasarkan daerah (geography), ideology, piety, ethnicity and commercial pursuit. Dan menempatkan sebagai alternatif terakhir menyelesaikan secara hukum suatu kasus di lembaga-lembaga resmi seperti pengadilan.

Bila kita menengok pada masyarakat kita secara tradisional juga memiliki lembaga-lembaga yang sama. Hanya saja dalam praktek secara perlahan-lahan dikesampingkan, pada saat yang sama menggantikan institusi-institusi formal yang bersifat nasional. Namun harus diakui bahwa ternyata pula tidak dapat hilang secara informal masih dimanfaatkan. Sebaiknya dengan mendorong penyelesaian lewat lembaga formal (legalized) ternyata membawa dampak yang tidak menguntungkan seperti harga keadilan menjadi sangat mahal dan penyelesaian menjadi bertele-tele. Hal ini bertentangan dengan symbol keadilan kita yakni pohon beringin yang bermakna pengayoman. Konsepsi keadilan seperti itu berakar pada masyarakat asli Indonesia terutama masyarakat hukum adat Jawa. Tetapi yang diadopsi hanya bentuknya saja, substansinya kurang diperhatikan yaitu cepat dan tungas. Misalnya dalam konteks itu ada dikenal 'lembaga pe' pe' yang digunakan rakyat untuk menuntut keadilan hukum sambil berjemur di bawah pohon beringin. Dan raja yang melihat itu akan menghampiri, mendengar keluhan kemudian memberi putusan seketika yang sifatnya mengikat tanpa formalitas. Dalam hukum acara kita memang sudah ada azas 'cepat, murah dan sederhana' tapi azas ini baru sampai tahap retorika.

Sehingga alternatif penyelesaian suatu kasus hukum yang lebih komprehensif paling tidak untuk saat sekarang merupakan kebutuhan nyata dan mendesak untuk ditemukan. Hal ini merupakan tantangan kita, terutama pembela umum.

Public Interest Litigation.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kasus-kasus yang menarik perhatian masyarakat umumnya bila melibatkan banyak orang (kolektif), menyangkut orang-orang yang punya nama besar di masyarakat dalam bidang politik misalnya anggota DPR, dalam bidang olah raga juara tinju (dunia), dalam bidang hiburan (kesenian) penyanyi terkenal atau bintang film. Persaingan banyak meliputi penanganan kasus yang melibatkan kalangan di atas, dan pada saat yang sama komentar-komentar akan bermunculan. Publikasi kasus-kasus demikian dapat bersisi ganda: positif dan negatif jika ditangani dari aspek litigasi. Positif apabila ditujukan untuk meleburkan kekakuan birokrasi, dan negatif bila hanya untuk sensasi dan popularitas

13 Sejalan dengan itu adalah gagasan dekan fakultas hukum University the City of New York, Charles Helsen dalam The New York Times Minggu 28 September 1986 mengatakan. "There is great interest in the legal profession today about alternative dispute resolution-ways of solving disputes without turning them into lawsuit and talking them into Court. This can involve mediation or negotiation or creating new forums for more informal resolution of disagreements....."

semata-mata.

Tetapi kasus-kasus yang hendak dibicarakan disini bukanlah sekedar kasus yang menarik dari segi berita (news), tetapi suatu kasus yang mengandung hajat hidup orang banyak dan suatu kasus secara kuantitatif, individual maupun kolektif. Malahan nilai suatu pemberitaan disini adalah kemudahan saja untuk penyelesaian kasusnya. Walaupun tentu nilai suatu pemberitaan kasus hukum ada dimensi lain misalnya pendidikan masyarakat ke arah peningkatan kesadaran hukum. Jadi pemberitaan bukan suatu kriteria tetapi instrumen dalam kerangka penanganan.

Apa yang dimaksud dengan suatu kasus yang mengandung hajat hidup orang banyak secara umum belum ada batasan baku.

Tetapi dalam praktek di kantor-kantor LBH digunakan istilah formal buta hukum (law ignorant)¹⁵. Karena istilah ini belum operasional maka diperinci lagi, kemudian tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah buta hukum itu dalam praktek penanganan perkara sehari-hari. Dengan referensi dokumen-dokumen hak asasi manusia yang pernah dikenal¹⁶, dan refleksi pengalaman sebelumnya maka untuk mengidentifikasi kasus-kasus yang mengandung hajat hidup orang banyak atau sering juga disebut kasus struktural digunakan kriteria (semuanya ada 10), yang apabila dalam suatu kasus tertentu tercermin paling tidak salah satu dari hak itu maka dapat dikategorikan sebagai kasus public interest.

Kesepuluh kriteria itu adalah :

1. Hak untuk berorganisasi;
2. Hak untuk bebas dari perilaku kejam dan sewenang-wenang;
3. Hak untuk memperoleh informasi yang benar dari lembaga publik;
4. Hak untuk memperoleh kedudukan yang sama bagi wanita;
5. Hak untuk memperoleh upah yang layak;
6. Hak untuk mempertahankan sumberdaya;
7. Hak untuk mendapatkan lingkungan yang sehat;
8. Hak untuk memperoleh informasi yang jujur mengenai mutu barang;
9. Hak untuk tinggal;
10. Hak untuk bebas dari rasa takut;

Hak untuk berbicara, berpendapat dan berorganisasi.

Hak ini secara juridis telah termaktub dalam pasal 28 UUD 1945 dengan satu klausula akan ditetapkan lebih lanjut dengan Undang-undang. Sehingga dengan kata lain hak ini dapat disebut juga sebagai hak konstitusional. Sebagai pelaksanaan konstitusi ini, Kita mengenal 5 Undang-Undang bidang politik (UU 1/1985, UU 2/1985, UU 3/1985, UU 5/1985, UU 8/1985). Bila dalam praktek muncul kasus yang nyata-nyata meniadakan ataupun mengurangi hak konstitusional ini, dan apa-

14 Luhut MP. Panganbuan. "Reporter Hukum Yang Berwawasan Sosial" Pelita, Maret 1988.

15 Untuk dapat diterima permohonan hukum seorang di kantor-kantor LBH secara formal harus memenuhi 2 (dua) kriteria, miskin dan buta hukum.

16 Antara lain dapat dilihat dalam 'kompilasi Deklarasi Hak Asasi Manusia' yang diterbitkan oleh YLBHI.

bila yang berkepentingan minta bantuan LBH, maka kantor LBH wajib untuk melayaninya.

Sebagai contoh dapat dikemukakan; kasus sensor ceramah mubaligh, kasus pelanggaran asas "luber" dalam pemilu, kasus larangan membentuk serikat kerja (buruh) di perusahaan-perusahaan.

Dalam kasus pertanahan (pembelaan dan/atau pencabutan hak atas tanah) misalnya pelanggaran proses musyawarah.

Hak untuk bebas dari perilaku kejam dan sewenang-wenang.

Hak ini dapat muncul dengan menggunakan aparat yang tidak kompeten dalam suatu proses hukum. Misalnya melibatkan Militer dalam berbagai kasus, seperti proses pembebasan tanah, proses perkara pidana dan perdata lain selain pembebasan tanah. Juga penyidikan oleh Kepolisian dengan cara-cara menggunakan kekerasan fisik yang berlebihan dan/atau penggunaan-penggunaan upaya-upaya paksa (seperti penangkapan, penahanan) tanpa mengindahkan KUHAP.

Hak untuk memperoleh informasi yang benar dari lembaga publik.

Hak ini dapat muncul dari pelayanan jasa dan barang dari lembaga publik yang sifatnya monopolis (seperti PLN, PAM, TELKOM dan instansi pemerintah lain), yang tidak mengindahkan hak-hak warga masyarakat sebagai konsumen.

Hak untuk memperoleh kedudukan yang sama bagi wanita.

Hak ini dapat muncul apabila suatu kasus dilatarbelakangi oleh diskriminasi seks dan/atau tidak menghormati kodrat wanita sebagaimana secara juridis telah mendapat pengakuan. Misalnya kasus-kasus PHK yang dilatarbelakangi karena menghindari cuti haid dan cuti melahirkan.

Hak untuk memperoleh upah yang layak.

Hak ini dapat muncul dari kasus perburuhan dimana upah yang diterima pada buruh tidak rasional -- dilihat dari perbandingan antara pendapatan perusahaan dan upah buruh. Termasuk juga dengan standar kebutuhan fisik minimum (KFM).

Hak untuk mempertahankan sumberdaya.

Kasus-konkritnya lebih banyak menyangkut masyarakat yang berusaha pada sektor informal (ekonomi) seperti tukang beca, pedagang asongan, pedagang kaki lima dan seterusnya. Dalam kasus disini, sering ada pertentangan antara peraturan dan/atau kebijaksanaan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah. Misalnya Perda DKI Jakarta No. 3/1972 bertentangan dengan UUD 1945 dan kebijaksanaan pemerintah pusat pada pengusaha sektor informal.

Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat.

Hak ini dapat muncul bila ada kebijaksanaan ataupun suatu peristiwa yang tidak sesuai dengan UU 2/1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP 29/1986 tentang Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) dan peraturan-peraturan lain yang berhubungan dengan itu.

Hak untuk memperoleh informasi yang jujur mengenai mutu barang.

Hak ini dapat disebut sebagai perlindungan konsumen. Misalnya iklan yang menyesatkan masyarakat miskin dan kurang pendidikan.

Hak untuk tinggal (the right to stay).

Hak ini dapat muncul bila tidak ada penghargaan pada hak orang untuk berdiam di tanah yang secara turun temurun diurusi dan dikelola. Misalnya dalam proses pencabutan dan/atau pembebasan hak atas tanah tidak tercermin dalam komponen ganti rugi yang ditawarkan.

Hak untuk bebas dari rasa takut.

Hak ini dapat muncul bila ada tekanan langsung dan tidak langsung yang secara konkrit menakutkan baik dari aparat pemerintah maupun dari masyarakat sendiri.

Kasus-kasus seperti di atas biasanya tidak terbuka oleh karena keterlibatan suatu kelompok yang dalam kriminologi sering disebut dengan kelompok *white collar*. Mereka terlalu banyak menguasai sumberdaya (*resources*) sehingga pintu untuk pengendalian sosial hampir tidak mungkin. Untuk berbuat sesuatu pada penyelesaian masalah seperti ini perlu diperhatikan kendala-kendala yang formalistis yang sesungguhnya tidak relevan dibandingkan dengan substansi kasusnya. Misalnya kode etik advokat mengatakan bahwa advokat tidak boleh aktif untuk mendatangi klien¹⁷. Padahal di sisi lain, keberadaan masyarakat miskin dan buta hukum itu kecil kemungkinannya untuk memiliki informasi di mana harus mencari seorang Advokat dan apa yang bisa dilakukan seorang Advokat dalam membantu untuk menyelesaikan kasusnya. Hal ini adalah salah satu faktor yang membuat untuk menyelesaikan kasusnya. Hal ini adalah salah satu faktor yang membuat profesi itu semakin teralienasi dari masyarakat. Oleh karena itu perlu pemikiran ulang masalah ini untuk masa depan.

Tetapi bersamaan dengan tuntutan akan peranan profesi Advokat yang lebih luas itu, antipasi kalangan pemberi bantuan hukum (*legal aid group*) sudah tepat dengan menghilangkan kendala-kendala formal itu. Kode etik pemberi bantuan hukum tidak bersifat pasif¹⁸. Sehingga mereka ada keleluasaan mendekati kelompok masyarakat miskin dan buta hukum itu, yang secara teoritis tidak akan mungkin dapat menyelesaikan masalahnya sendiri. Hanya masalahnya adalah bagaimana peradilan menjawab penyelesaian kasus mereka tanpa menjadi korban kedua kali. Disinilah letak pentingnya alternatif penyelesaian itu - *justice in many rooms*.

Sebagaimana diuraikan di atas, pengadilan dengan keberadaannya sekarang mau tidak mau harus menjadi pilihan yang terakhir. Sebelumnya dapat ditempuh prosedur-prosedur yang mungkin ditempuh seperti: arbitrase, mediaasi dan suatu forum musyawarah di mana pihak-pihak dalam forum itu mempunyai kesempatan berbicara seluas-seluasnya untuk menyatakan pendapatnya. Dan penasehat hukum-

17 Pasal 5 ayat 1 kode etik IKADIN menentukan "Advokat harus menunggu permintaan dari klien dan tidak boleh menawarkan jasanya, baik langsung maupun tidak langsung misalnya dengan melalui orang-orang perantara.

18 n Vide Tap 01/1985 YLBHI tentang pedoman Pokok Nilai-Nilai Perjuangan Yayasan LBH Indonesia.

nya bertindak sebagai fasilitator.

Dalam kasus yang kolektif kiranya penting pengorganisasian bersamaan dengan penanganan kasusnya - sering disebut dengan 'community organization (CO)'. Pengorganisasian ini hanya merupakan satu metodologi¹⁹ agar dalam proses mediasi misalnya ada keseimbangan antar pihak.

ANDA MEMBUUTUHKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN?

Undang-undang
Peraturan Pemerintah
Sekretariat Negara/Menteri-Menteri Negara
Lembaga-lembaga Tinggi Negara
Departemen
Lembaga-lembaga non departemen
Daerah-daerah



**HUBUNGILAH PUSAT DOKUMENTASI HUKUM
FAK. HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA.
JL. CIREBON 5 JAKARTA. TELP. (021) 335432**

Justice delay, justice deny

n.n

To no man will we sell, or deny, or delay, right or justice.

(Magna Charta)

19. CO disebut juga 'None-stip process' vide ELLEN DIONISIO Towards Relevant and Effentive Community Organizing 1985.