

**PENGUNAAN KONSEP BANTUAN HUKUM STRUKTURAL SEBAGAI PEMBANGUNAN
BUDAYA HUKUM NASIONAL INDONESIA
(STRUCTURAL LEGAL AID AS A CONCEPT OF DEVELOPING INDONESIAN NATIONAL LEGAL
CULTURE SYSTEM)**

Oleh: Septeven Huang dan Aisyah Sharifa

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email : aisyahsharifa@gmail.com. septeven5@gmail.com

ABSTRAK

Pembangunan hukum nasional merupakan hal yang sangat fundamental bagi Indonesia sebagai negara hukum. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan hukum selama ini masih menunjukkan ketimpangan, serta belum banyak melibatkan partisipasi masyarakat. Pembangunan hukum juga masih terlalu terfokus kepada substansi hukum dan belum banyak meningkatkan budaya hukum masyarakat, sehingga diperlukan suatu pendekatan baru dalam membangun hukum Indonesia, agar akses terhadap keadilan dapat digapai oleh seluruh golongan masyarakat. Salah satu strategi pemberian bantuan hukum untuk meningkatkan akses terhadap keadilan adalah bantuan hukum struktural, dengan fokus pada upaya meningkatkan budaya hukum kelompok rentan, bantuan hukum struktural dapat menjadi solusi atas pembangunan hukum Indonesia yang belum maksimal. Lantaran bantuan hukum struktural dapat melibatkan partisipasi masyarakat luas, khususnya mereka yang lebih membutuhkan perlindungan hukum, untuk ikut berkontribusi dalam proses pembangunan hukum nasional. Maka penulis sarankan agar bantuan hukum struktural dapat terkristalisasi dalam Undang-Undang Bantuan Hukum sehingga tidak hanya organisasi bantuan hukum dalam naungan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia saja yang menerapkan bantuan hukum struktural, tetapi juga semua organisasi bantuan hukum yang terdaftar dan terakreditasi secara resmi. Dalam meneliti karya tulis ini, Penulis menggunakan metode penelitian berupa studi dokumen dengan data primer, sekunder dan tersier.

Kata kunci: Pembangunan, Keadilan, Bantuan Hukum Struktural.

ABSTRACT

Development of the national legal system is a necessity for Indonesia as a constitutional state. However, the current Legal development paradigm is still too focused on the substance of law and hasn't put enough attention towards the legal culture aspect of the society, so a new approach is necessary in building Indonesian legal system. in order for access to justice to be achieved by all segments of society. With a focus on improving the legal culture of vulnerable groups, structural legal aid can be a solution for the development of Indonesian legal system.

Because structural legal aid can involve broader community participation, especially those who need more legal protection, and enables them to contribute in the process of developing national law. So the authors suggest that structural legal aid can be crystallized in the Legal Aid Act.

Keywords: *Legal System Development, Access to Justice, Structural Legal Aid.*

A. Pendahuluan

Sebagai negara hukum, Indonesia perlu mengutamakan pembangunan hukum. Prof. Padmo Wahyono mengatakan bahwa membangun hukum berarti membentuk suatu tata hukum, beserta perangkat yang berkaitan dengan tegaknya kehidupan tata hukum tersebut. Tata hukum itu sendiri berarti seperangkat hukum tertulis, yang dilengkapi dengan hukum yang tidak tertulis sehingga membentuk suatu sistem hukum yang bulat, dan berlaku pada suatu saat dan tempat tertentu.¹ Sehingga untuk membangun sistem hukum nasional, perlu ditetapkan berbagai program seperti program perencanaan hukum, program pembentukan hukum, program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum lainnya, peningkatan kualitas profesi hukum, dan program peningkatan kesadaran hukum

dan hak asasi manusia.² Proses pembangunan hukum itu sendiri secara garis besar dapat dilihat pada dua model strategi, yang pertama adalah strategi pembangunan hukum ortodoks yaitu strategi pembangunan hukum yang mencirikan peranan mutlak lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat. Kemudian strategi pembangunan hukum yang kedua adalah strategi pembangunan hukum responsif yang mencirikan adanya peranan besar dan partisipasi yang luas dari kelompok masyarakat dalam menentukan arah perkembangan hukum.³

Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan hukum di Indonesia belum begitu menunjukkan keberhasilan karena terlalu berfokus pada institusi

¹ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia* (Jakarta: In-dhill-co, 1989), hlm.1.

² Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, hlm. 27-28.

³ Artidjo Alkostar, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Yogyakarta: LBH-Yogyakarta, 1986), hlm.155.

negara, khususnya pengadilan.⁴ Padahal beracara di pengadilan pada umumnya merupakan hal yang dihindarkan karena masyarakat lebih dekat dengan akses terhadap keadilan nonformal, termasuk penyelesaian sengketa non-formal. Mekanisme non-formal dirasakan lebih memberikan keadilan, karena institusi peradilan negara dianggap belum mampu memberi keadilan yang memadai kepada setiap orang.⁵ Rendahnya akses masyarakat (khususnya masyarakat miskin dan terpinggirkan) juga disebabkan oleh keterbatasan informasi dan kesadaran hukum masyarakat mengenai hak-hak dasar dan layanan-layanan yang dapat mereka gunakan. Selain penjangkauan program yang belum optimal, di tingkat masyarakat juga belum tersedia cukup pendampingan garis depan untuk membantu masyarakat mengakses layanan yang ada selain untuk membangun persepsi positif terhadap pola hidup serta terhadap layanan dasar administrasi kependudukan dan

pencatatan sipil, kesehatan, pendidikan, perlindungan dan kesejahteraan sosial.⁶ Lantaran masyarakat Indonesia memang mayoritas lebih menggemari penyelesaian perkara secara informal melalui berbagai mekanisme mediasi, yang sering melibatkan pemimpin-pemimpin daerah atau pejabat pemerintah. Mekanisme lokal dan informal untuk penyelesaian sengketa tersebut umumnya lebih digemari daripada penyelesaian melalui pengadilan negara karena mekanisme lokal dan informal tersebut dianggap lebih murah, cepat, dan memuaskan.⁷

Masyarakat awam hukum cenderung membutuhkan panduan untuk mengakses pranata hukum, hal tersebut dapat berupa sosialisasi dari pemerintah ataupun dari Lembaga Swadaya Masyarakat. Terkhusus untuk kelompok rentan, dibutuhkan bantuan hukum supaya mereka dapat mengakses keadilan. Kelompok rentan itu sendiri, dapat dibedakan kedalam dua kategori, yakni kelompok rentan berstatus tetap

⁴ Sulistyowati Irianto, Meretas Jalan Keadilan Bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan (Suatu Tinjauan Socio-Legal), Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Antropologi Hukum, Depok: FH UI, 2009, hlm.8.

⁵ BAPPENAS, *Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan*, (Jakarta: 2009), hlm.4.

⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS RI, *Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan 2016-2019*. hlm.26.

⁷ Berenschot & Bedner, "Akses Terhadap Keadilan: Sebuah Pengantar Tentang Perjuangan Indonesia Menjadikan Hukum Bekerja Bagi Semua Orang" Epistema Institute (2011):17.

dan kelompok rentan berstatus variatif. Kelompok rentan berstatus tetap, dikategorikan berdasarkan kondisinya yang relatif tetap atau sulit diubah, seperti etnis minoritas, masyarakat hukum adat (MHA) dan kaum difabel. Sedangkan kelompok rentan berstatus variatif, cenderung masih dapat keluar dari status kelompok rentan, seperti masyarakat miskin dan tenaga kerja migran yang menyanggah status kelompok rentan, namun masih dapat keluar dari kondisi tersebut.⁸ Kelompok rentan memang lebih membutuhkan bantuan hukum ketimbang masyarakat umum, lantaran mereka memiliki daya tawar yang lemah.

Bantuan hukum yang mayoritas berasal dari organisasi bantuan hukum, belum cukup untuk melindungi seluruh kelompok rentan di Indonesia. Berdasarkan data tahun 2013, jumlah organisasi bantuan hukum (OBH) yang telah lulus verifikasi dan akreditasi di Indonesia hanya berjumlah 310 OBH, dan tidak semua ada di kabupaten/kota.

Dari 516 kabupaten/kota, yang telah memiliki OBH adalah 127 kabupaten/kota. Artinya, sekitar 75% kabupaten/kota di Indonesia tidak memiliki OBH yang terakreditasi yang menyediakan layanan bantuan hukum dengan anggaran negara kepada masyarakat miskin. Sementara itu jumlah penduduk miskin Indonesia pada tahun 2013 adalah 28,60 juta jiwa atau sebesar 11,46 % dari jumlah penduduk, dan pada tahun 2014 (data Maret 2014) sebanyak 28,28 juta jiwa atau sebesar 11,25%.²³ Dari 310 organisasi bantuan hukum yang terdata di tahun 2013, hanya sedikit yang mempunyai kemampuan spesifik untuk memberikan bantuan hukum pada kelompok rentan dan marginal.⁹ Akses terhadap keadilan itu sendiri semakin sulit untuk digapai bagi kelompok rentan, sebagai golongan penduduk yang lebih mudah menjadi korban dari pelanggaran hak-hak sipil dan politik, hingga kerugian dalam hak ekonomi, sosial, dan budaya.¹⁰

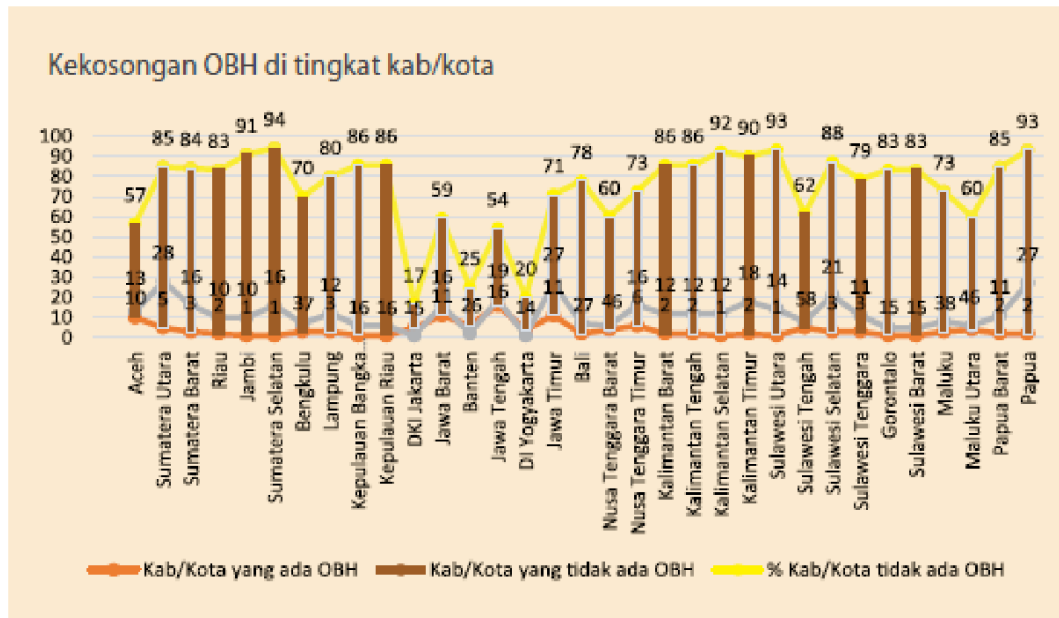
⁸ Chapman dan Carbonetti, "Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights." *Human Rights Quarterly* 33 (2011): 706.

⁹ *Ibid.*, hlm.40.

¹⁰ Castellino, J. (2009). *The MDGs and International Human Rights Law: A View From the Perspective of Minorities and Vulnerable Groups*, hlm.10.

GAMBAR 1. PERSENTASE KAB/KOTA YANG TIDAK ADA OBH DIBANDING KAB/KOTA YANG ADA OBH DI INDONESIA

PERSENTASE KAB/KOTA YANG TIDAK ADA OBH DIBANDING KAB/KOTA YANG ADA OBH



Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS RI, Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan 2016-2019, hlm. 42.

Berdasarkan kajian Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) pada tahun 2010 tentang survei bantuan hukum, jumlah advokat yang berpraktek di Indonesia juga mempengaruhi akses bagi para pencari keadilan dalam mendapatkan pendampingan hukum dan bantuan hukum. Jumlah advokat yang bergabung dalam organisasi profesi berdasarkan data PERADI (Perhimpunan Advokat Indonesia) per 30 Maret 2010, diperkirakan tidak lebih dari 11.333 orang. Sedangkan jumlah penduduk Indonesia menurut Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2010 adalah 237,556,363 jiwa. Berdasarkan data ini maka jumlah advokat yang tersedia bagi para pencari keadilan tidak lebih dari satu persen keseluruhan jumlah penduduk Indonesia. Bandingkan dengan perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Pertama di seluruh Indonesia pada tahun 2009. Dalam periode 2009 pengadilan tingkat pertama seluruh Indonesia telah menerima sebanyak 3.531.613 perkara, dan 90,1% merupakan perkara di Pengadilan Umum. Padahal sebuah studi yang dilakukan pada tahun 2010 oleh Stephen P. Magee, seorang profesor dari

Universitas Texas, Amerika Serikat, menunjukkan bahwa angka ideal perbandingan antara jumlah pengacara dengan populasi penduduk sebuah negara adalah 1:1100.

Maka menimbang dari segala keterbatasan serta kekurangan dari sistem hukum nasional dalam melindungi kelompok rentan, penulis meyakini bahwa diperlukannya suatu paradigma baru yang dapat merombak status quo, supaya para kelompok rentan tidak hanya dapat terlindungi dari penindasan, namun dapat juga berpartisipasi dalam pembangunan hukum nasional.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini pada hakikatnya merupakan suatu penelitian di bidang hukum. Untuk mencapai tujuan penelitian maka dilakukan cara analisa data sekunder yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan sebagainya. Analisa data sekunder bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum tentang permasalahan yang akan diteliti. Pada penelitian ini, cara pengumpulan datanya adalah dengan studi dokumen.

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini merupakan penelitian

kepuustakaan, karena metode tersebut sesuai dengan objek yang dibahas. Data sekunder diperoleh dengan cara studi dokumen terutama buku-buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pengumpulan data sekunder juga dilakukan dengan cara mengumpulkan artikel-artikel dari internet dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan pembangunan nasional dan budaya hukum.

Berkaitan dengan data sekunder yang digunakan, bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan seperti UUD NRI 1945, UU Bantuan Hukum dan lainnya. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penelitian ini meliputi buku, artikel ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum, skripsi, tesis, serta makalah terkait. Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus.

Tipologi penelitian yang digunakan dalam pembuatan penelitian ini apabila dilihat dari sifatnya termasuk dalam tipe

penelitian deskriptif-analitis karena menggambarkan suatu keadaan tertentu dan menganalisisnya. Sedangkan bila dilihat dari sudut bentuknya, penelitian ini adalah penelitian preskriptif, yaitu untuk memberikan jalan keluar atau saran untuk mengevaluasi permasalahan. Selanjutnya bila dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini termasuk penelitian *problem finding* sekaligus juga *problem solution* karena penelitian ini bertujuan untuk menemukan permasalahan juga berusaha untuk memberikan jalan keluar atau saran atas kasus yang terjadi. Penelitian berlangsung dari tanggal 2 sampai dengan 28 Februari 2019 dan berlangsung di Depok, Jawa Barat.

C. Pembahasan

Pada dasarnya pembangunan hukum meliputi pembangunan substansi hukum, pembangunan struktur hukum dan pembangunan kultur hukum. Sebagaimana yang dikatakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa komponen-komponen yang terkandung dalam hukum meliputi: komponen struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, komponen substansi yang berupa

norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan lain-lain yang dipergunakan oleh penegak hukum dan mereka yang diatur, serta komponen yang bersifat kultural yang terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum.¹¹ Sebagaimana pendapat Lawrence M. Friedman, bahwa kultur hukum atau budaya hukum bisa diartikan sebagai pola pengetahuan, sikap, dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Dari pola-pola tersebut, dapat dilihat tingkat integrasi masyarakat tersebut dengan sistem hukum terkait. Secara mudah, tingkat integrasi ini ditandai dengan tingkat pengetahuan, penerimaan, kepercayaan, dan ketergantungan mereka terhadap sistem hukum itu.¹²

Daniel S. Lev membedakan budaya hukum dalam dua macam. Pertama "*Internal Legal Culture*", yaitu budaya hukum warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, misalnya pengacara, polisi jaksa dan hakim; dan kedua, "*external legal culture*" yaitu budaya

hukum dari masyarakat pada umumnya/masyarakat luas. Daniel S. Lev melihat bahwa untuk memahami budaya hukum, ada cara praktis yang dapat dilakukan dengan memperhatikan 2 (dua) indikator, yaitu (1) nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah dasar kultur dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan "sistem pemberian tempat" kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam sejarah suatu masyarakat.; (2) asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan lain sebagainya. Asumsi-asumsi tersebut, lanjut Daniel S. Lev, terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik dan sosial yang berubah-ubah serta berbanding lurus dengan perubahan masyarakat, dengan kemungkinan kultur bersifat khusus atau justru sebaliknya.¹³

Budaya hukum adalah tanggapan umum yang sama dari masyarakat

¹¹ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), hlm. 81-82.

¹² Anny Ismayawati, "Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia (Kritik Terhadap Lemahnya Budaya Hukum di Indonesia)", *Pranata Hukum* 6 (2011): 56.

¹³ *Ibid.*

tertentu terhadap gejala-gejala hukum. Tanggapan itu merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Jadi suatu budaya hukum menunjukkan tentang pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan (orientasi) yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakat bersangkutan.¹⁴ Budaya hukum bukan merupakan budaya pribadi melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum tersebut. Budaya hukum merupakan tanggapan yang bersifat penerimaan-penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum. Ia menunjukkan sikap perilaku manusia terhadap masalah hukum dan peristiwa hukum yang terbawa ke dalam masyarakat.¹⁵

Budaya hukum yang baik, akan membuat anggota masyarakat pendukungnya mampu berekspresi

secara baik, positif dan kreatif. Budaya hukum yang baik, akan menghasilkan karya-karya terbaik. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat bergantung pada komponen-komponen yang ada dalam budaya hukumnya. Meskipun disebutkan bahwa dalam hukum terdiri dari tiga komponen, yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum, akan tetapi komponen yang paling berpengaruh dalam pembangunan hukum adalah budaya hukum. Karena sebaik apapun hukum dibuat, tetapi pada akhirnya keberhasilan hukum akan ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.¹⁶ Budaya hukum yang telah berakar dengan baik dalam benak masyarakat, akan lebih dapat menjunjung hukum dan menghargai Hak Asasi Manusia, lantaran telah ada kesadaran akan keadilan dalam diri mereka.

Dengan berkembangnya perlindungan atas Hak Asasi Manusia, telah terjadi pergeseran paradigma mengenai akses terhadap keadilan sebagai salah satu hak yang termasuk

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, hlm. 96.

sebagai hak asasi. Pada awalnya, akses terhadap keadilan dimaknai dalam konteks pihak yang merasa dirugikan memiliki hak formal untuk memperkarakan atau membela apa yang menjadi haknya. Pada saat itu, meskipun hak atas akses terhadap keadilan dianggap merupakan hak asasi manusia, namun hak asasi manusia itu sendiri tidak mewajibkan negara untuk bertindak secara aktif dalam melindungi hak tersebut. Kewajiban negara hanya sebatas tidak membiarkan orang lain melakukan pelanggaran atas hak tersebut.¹⁷

Namun kini, terdapat pandangan bahwa perlindungan atas hak-hak asasi manusia merupakan kewajiban negara, komunitas, asosiasi, dan individu. Setiap pihak memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa hak-hak asasi tersebut tersedia bagi setiap orang, termasuk hak atas akses terhadap keadilan. Hak tersebut dianggap terpenuhi apabila terdapat upaya-upaya hukum yang dapat dilaksanakan dalam kerangka sistem yudisial dengan adanya sistem yang bertujuan untuk menjamin hak-hak hukum setiap orang.¹⁸ Dengan

demikian, peranan pemerintah bertransformasi menjadi kewajiban untuk bertindak secara afirmatif.

Di Indonesia, hak atas akses terhadap keadilan merupakan suatu hak asasi manusia yang dilindungi dalam berbagai produk hukum. Hak tersebut dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum." Selain itu, hak atas keadilan juga diatur dalam Pasal 14 *International Covenant of Civil and Political Right*, suatu konvensi yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).

Terdapat berbagai cara untuk menilai apakah akses terhadap keadilan sudah terpenuhi atau belum serta apa yang menjadi hambatan atas akses tersebut. Misalkan, menurut Mauro Cappelletti, hambatan-hambatan dalam akses terhadap keadilan terdiri dari

¹⁷ Mauro Cappelletti, Bryant Garth dan Nicolò Trocker, "Access to Justice: Comparative General Report" dalam *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 40. Jahrg., H. 3/4, (1976): 671.

¹⁸ *Ibid.*, hlm.672.

biaya, kemampuan para pihak, masalah pembauran kepentingan (*diffuse interests*), serta keterkaitan antar unsur-unsur tersebut.¹⁹

Sedangkan indikator yang digunakan untuk menilai akses terhadap keadilan menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional adalah:²⁰

1. Terpenuhinya akses masyarakat terutama yang rentan atau terpinggirkan pada pelayanan dan pemenuhan hak-hak dasar yang tidak diskriminatif, mudah, dan terjangkau;
2. Terpenuhinya akses masyarakat terutama yang rentan atau terpinggirkan pada forum penyelesaian sengketa dan konflik yang efektif dan memberikan perlindungan HAM;
3. Terpenuhinya akses masyarakat terutama yang rentan atau terpinggirkan pada sistem bantuan hukum yang mudah diakses, berkelanjutan, dan terpercaya; dan

4. Terwujudnya penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam yang berkepastian hukum dan berkeadilan bagi masyarakat.

Lain halnya dengan Adrian Bedner yang menggambarkan tahap-tahap menuju keadilan, yang terdiri dari:²¹

1. Mendefinisikan ketidakadilan (*naming*), yakni ketika seorang individu merasakan situasi tertentu atau pengalaman yang merugikan, bukannya dipandang sebagai hal yang “alami” atau “pantas”, atau ketika seseorang mendefinisikan masalah nyata sehari-hari sebagai ketidakadilan. Adapun yang dapat menghambat tahap ini adalah meskipun telah dilakukan sosialisasi untuk menerima ketidaksetaraan yang ada, namun terkadang terdapat permasalahan pada pengungkapan kebenaran, atau kurangnya kesadaran akan hak seseorang.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 674-681.

²⁰ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas RI, *Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan*, hlm. 7.b

²¹ W.J. Berenschot, dkk, *Akses terhadap keadilan: Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia [Access to Justice: the Struggle of Indonesia's Poor to claim their Rights]*, (Jakarta: Van Vollenhoven Institute, Leiden University; KITLV Jakarta; Epistema Institute, 2011), hlm. 23-24.

2. Mencari penyebab (*blaming*), tahap dimana seorang individu memandang masalah hidupnya yang nyata itu disebabkan oleh tindakan (atau kurangnya tindakan) orang lain, dan atas dasar itu ia merumuskan keluhannya. Yang menjadi hambatan terpenuhinya tahap ini adalah kurangnya pengetahuan atau perasaan ketidakberdayaan yang membuat keluhan ditekan dan tidak diteruskan.
3. Menyampaikan tuntutan (*claiming*), tahap dimana para pencari keadilan menyuarakan keluhan tersebut sebagai suatu pelanggaran merugikan terhadap kerangka normatif atau hukum tertentu. Terdapat tiga hal yang dapat menghambatnya, yakni, kurangnya pengetahuan hukum, kurangnya kapasitas untuk merumuskan keluhan seseorang ke dalam kerangka hukum yang tersedia, serta stigma atau rasa malu yang akan ditanggung jika masalah tersebut diketahui oleh publik secara luas.
4. Mengakses Forum (*accessing a forum*), yaitu tahap dimana pencari

keadilan dapat mengungkapkan keluhan dan klaimnya di depan sebuah forum yang dapat membantunya untuk mendapatkan penyelesaian. Adapun yang dapat menghambat proses ini adalah kurangnya kapasitas keuangan untuk menutupi biaya yang diperlukan, kurangnya kontak, kurangnya pengetahuan tentang prosedur, dan tiadanya rasa percaya pada institusi-institusi yang ada.

5. Menangani tuntutan (*handling*), yakni memastikan bahwa forum yang dipilih akan menangani keluhan dengan menerapkan norma-norma yang berlaku dan dengan cara yang tidak memihak, tepat waktu, dan konsisten. Adapun hal yang dapat menjadi penghambat dalam hal ini adalah korupsi dalam tubuh kepolisian dan lembaga peradilan, kerangka hukum yang saling bertentangan, tumpang tindih, dan tidak jelas, adanya bias dalam sistem peradilan formal dan informal, serta ketidakseimbangan kekuasaan (seperti status, uang, keterampilan, atau kontak), yang dapat membuat pihak yang lebih

kuat mempengaruhi jalannya proses persidangan.

Terakhir, terdapat unsur-unsur yang digunakan dalam Alat Penilaian Akses terhadap Keadilan (*Access to Justice Assessment Tool (AJAT)*), yakni metodologi penelitian yang dikembangkan oleh *American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI)* untuk menilai sejauh mana masyarakat dan individu mampu menggunakan institusi peradilan untuk menyelesaikan masalah-masalah keadilan.²² Metode tersebut digunakan dalam laporan yang dilakukan secara bersamaan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Makassar dan ABA ROLI yang berjudul “Penilaian Akses terhadap Keadilan untuk Indonesia: Provinsi Sulawesi Selatan” pada Januari 2012. Unsur-unsur tersebut adalah:²³

1. Kerangka Hukum, yakni adanya undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengatur tentang hak-hak dan kewajiban warga negara dan menyediakan bagi mereka mekanisme-mekanisme untuk menyelesaikan masalah-masalah keadilan mereka;
2. Pengetahuan Hukum, yakni keadaan dimana masyarakat mengetahui hak-hak dan kewajiban mereka dan mekanisme-mekanisme yang tersedia untuk menyelesaikan masalah keadilan mereka;
3. Nasihat dan Perwakilan Hukum, yakni keadaan yang mana masyarakat dapat mengakses nasihat dan perwakilan hukum yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah keadilan mereka.
4. Akses terhadap institusi peradilan, yakni keadaan dimana institusi-institusi peradilan ada, baik formal atau informal yang terjangkau dan dapat diakses, dan memproses kasus tepat waktu;
5. Prosedur yang adil, yakni keadaan dimana institusi-institusi peradilan, baik formal maupun informal, memberikan jaminan bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk mengajukan kasus mereka dan bahwa sengketa diputus secara tidak memihak dan tanpa pengaruh yang tidak layak; atau dalam kasus-kasus yang diselesaikan melalui proses mediasi, masyarakat

²² Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Makassar dan ABA ROLI, *Penilaian Akses terhadap Keadilan untuk Indonesia: Provinsi Sulawesi Selatan*, (Januari 2012), Bagian Pendahuluan, hlm. i.

²³ *Ibid.*, hlm. 6 dan 7.

membuat keputusan secara sukarela untuk penyelesaian masalah mereka.

6. Putusan yang dapat dilaksanakan, yakni keadaan dimana institusi-institusi peradilan dapat melaksanakan putusan mereka, termasuk pemberlakuan sanksi hukuman.

Salah satu permasalahan hukum paling krusial di Indonesia adalah kurangnya akses terhadap keadilan, sebagaimana hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari pembangunan hukum. Krisis hukum bangsa ini ada hubungan secara langsung dengan krisis sosial yang sedang terjadi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lawrence M. Friedman bahwa apabila terjadi perubahan dalam masyarakat maka bidang hukum yang paling terkena oleh perubahan tersebut.²⁴ Esmi Warassih Pujirahayu mengatakan bahwa penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah dan memperbaiki keadaan dari krisis menjadi keadaan yang lebih baik merupakan suatu konsepsi yang

modern dalam melihat hukum dan fungsinya.²⁵ Maka diperlukan paradigma baru dalam memperbaiki keadaan hukum, khususnya yang melibatkan partisipasi masyarakat.

Salah metode khusus yang digunakan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (“YLBHI”) adalah Bantuan Hukum Struktural (“BHS”). BHS ini memadukan ikhtiar pemberdayaan masyarakat, pendampingan atau pembelaan di pengadilan (litigasi) dan advokasi kebijakan publik. BHS inilah yang membedakan antara LBH (di bawah payung YLBHI) dengan lembaga-lembaga bantuan hukum lainnya. Istilah BHS secara eksplisit dikemukakan pertama kali oleh Prof Paul Moedikdo melalui pendekatan sosiologis yang memang sangat dikuasainya.²⁶

Kesenjangan struktural dan pola hubungan menindas dari pusat atas pinggiran harus dihadapi dengan pendekatan yang lebih struktural, integral dan kalau perlu ekstra-legal. Di

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm.8.

²⁵ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, hlm. 83.

²⁶ Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Verboden Voor Honden En Inlanders dan Lahirlah LBH: Catatan 40 Tahun Pasang Surut Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2012), hlm. xi-xvii.

bawah ini adalah ciri-ciri BHS yang harus kita miliki.²⁷

Pertama: sifat bantuan hukum haruslah struktural. Artinya bantuan hukum haruslah sepenuhnya memihak pada Pinggiran dalam menghadapi pusat. BHS haruslah mengutamakan bantuan kepada kelompok, bukan lagi pada perorangan. Bantuan hukum kepada perorangan tidak sama sekali tertutup, tetapi akan diutamakan kasus-kasus yang mengandung konflik struktural, konflik antara pusat lawan pinggiran. Konflik antara buruh dengan majikan bisa terjadi antara seorang majikan dengan seorang buruh, tetapi implikasinya bisa struktural dalam arti bisa mengubah pola hubungan antara majikan dengan buruh. Di sini mungkin kita sudah harus berpikir tentang diskriminasi positif, suatu pemihakan total kepada kasus-kasus yang mempunyai dampak struktural.

Kedua: sistem hukum kita juga harus diubah dalam arti aksi-aksi hukum kelompok atau aksi hukum struktural harus mulai dimungkinkan. Hukum acara kita sudah harus secara konsekuen memberlakukan asas peradilan yang murah, cepat, sederhana, dan terbuka.

Birokrasi di pengadilan kita harus segera dihapuskan dan adalah mutlak pengadilan itu dikembalikan pada rakyat dalam arti tidak lagi memihak ke pusat. Rasa keadilan adalah rasa keadilan yang mengarah pada perombakan kesenjangan struktural, dan ini berarti suatu pemihakan total kepada pinggiran. Selama berproses itu dikuasai oleh birokrasi yang panjang maka selama itu pula peradilan kita akan berperan, malah peradilan itu akan bertindak sebagai bagian pusat yang menindas pinggiran.

Ketiga: sifat bantuan hukum kita haruslah menjadi pedesaan di samping tetap berurusan dengan kota. Bantuan hukum harus lebih banyak di pedesaan di pinggiran, karena memang lapisan yang tertindas itu justru lebih banyak di pinggiran. Kalau bantuan hukum yang orientasinya pedesaan ini bisa didayagunakan, maka posisi pusat akan lebih mudah digoyahkan. Dengan demikian kita terlibat dengan percepatan penyelesaian konflik struktural antara pusat pinggiran.

Keempat: sifat bantuan hukum haruslah aktif. Bantuan hukum bukan lagi rumah sakit yang menunggu, tetapi haruslah bantuan hukum berjalan dari

²⁷ Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: LP3ES Jakarta, 1986) hlm. 55-57.

satu tempat ke tempat di kota dan di desa. Di sini apa yang disebut *barefoot lawyer* itu menjadi sesuatu yang harus. Kalau perlu untuk bantuan hukum kemungkinan pengiklanan tidak dilarang. Kebisuan rakyat pinggiran yang sebagian karena ketidaktahuan akan hukum (*ignorance of law*) haruslah diterobos. Lagi pula iklan bantuan hukum mungkin akan memperbanyak pintu masuk ke LBH.

Kelima: bantuan hukum harus mulai mendayagunakan pendekatan-pendekatan di luar hukum atau bukan-hukum: *extralegal approach*. Karena memang dimensi konflik struktural antara pusat-pinggiran memang penuh dengan hal-hal sosial, politik, ekonomi bahkan budaya. Pendekatan hukum semata bisa membuat bantuan hukum menjadi sempit, dan bukan mustahil *counter-productive*. Jadi suatu delegasi bantuan hukum harus segera dilakukan.²⁸

Keenam: bantuan hukum haruslah mulai membuka diri terhadap organisasi sosial yang bukan hukum. Suatu koordinasi kegiatan adalah jawaban yang harus ditempuh. Ketidakadilan pola hubungan antara pusat-pinggiran itu

begitu kompleks dan menyeluruh, sehingga aksi dari pinggiran harus pula menyeluruh. Di sini keikutsertaan organisasi buruh, tani, nelayan, pers dan sebagainya harus segera dimulai.

Ketujuh: bantuan hukum untuk bisa efektif haruslah menjadi suatu gerakan sosial yang bertujuan tidak saja pada konsientisasi sosial, politik, ekonomi dan budaya, tetapi justru harus menciptakan *power resources* untuk menghadapi pusat yang menindas. Penciptaan *power resources* di pinggiran adalah tujuan dari BHS.

BHS menginginkan perubahan tatanan sosial dari tatanan yang tidak adil menjadi tatanan yang berkeadilan di mana sumber-sumber daya sosial, ekonomi politik, hukum dan budaya dikembalikan kepada mayoritas rakyat. Dan ini berarti mutlaknyanya suatu perubahan struktural: perubahan pola hubungan sosial. Sebab bisa saja terjadi perubahan keadaan tetapi secara struktural tidak ada perubahan. Serangkaian kudeta, revolusi dan pergantian kekuasaan di banyak tempat pada dasarnya adalah juga perubahan tetapi tidak berarti adalah perubahan kekuasaan formal. BHS tidak boleh

²⁸ *Ibid.*

terjebak dalam keadaan yang demikian karena BHS haruslah mengarah kepada suatu perubahan struktural yang mengubah kembali pola-pola hubungan sosial yang menindas selama ini.

Johan Galtung pada prinsipnya mengatakan bahwa ada dua perubahan struktural yang penting, yaitu:

1. Perubahan yang ditujukan kepada vertical division of labor: pola hubungan vertikal yang menyuburkan hubungan masyarakat yang berkelas; dan
2. Perubahan yang ditujukan kepada feudal interaction structure: pola hubungan yang mengikat segelintir elite di puncak sementara lapisan rakyat terbesar di bawah dipecah-pecah.²⁹

Kedua pola hubungan yang dijelaskan oleh Johan Galtung itu tidak membutuhkan penjelasan khusus, karena meskipun ada warna-warna lokal dalam tiap pola hubungan tetapi satu hal yang pasti bahwa semua pola hubungan itu mempunyai karakteristik yang sama yaitu *repressive* and *exploitative*,³⁰ baik pada tingkat makro maupun mikro.

Pola hubungan itu terjadi di semua bidang kehidupan, sosial, politik, ekonomi, hukum dan budaya. Karena itu tidak heran jika mayoritas rakyat di bawah dalam kebiasuannya tenggelam dalam kemelaratan dan kemiskinan. Sepertinya mereka tidak berdaya.³¹ Bahwa mayoritas rakyat di bawah itu melarat dan miskin, tidak satu pun yang bisa membantah. Tetapi mereka mempunyai daya, suatu daya yang besar yang tidak didayagunakan. Dan celakanya hanya sedikit yang menyadari hal ini. BHS haruslah mampu menembus barikade pikiran bantuan hukum tradisional yang berpuas diri dengan penanganan perkara demi perkara, karena perkara-perkara yang ditangani, individual maupun komunal baru merupakan *symptoms*, bukan *disease*. Memang ada konflik struktural di dalamnya, tetapi dampaknya terhadap perubahan struktural tidak seberapa. Untuk lebih bermakna BHS haruslah lebih mengarahkan dirinya kepada pendayagunaan kekuatan rakyat yang membisu: penciptaan pusat-pusat kekuatan (*power resources*). Dalam konteks ini pekerjaan BHS di luar

²⁹ Johan Galtung, *A Structural Theory of Revolutions* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1974).

³⁰ *Ibid.*

³¹ Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, hlm 154-155.

penanganan perkara menjadi sangat instrumental.³² BHS diharapkan dapat menjadi sarana agar rakyat tidak hanya menjadi objek dalam pembangunan hukum nasional, melainkan dapat bangkit dan menjadi subjek yang aktif berpartisipasi dalam membangun hukum yang sesuai dengan rasa keadilan yang diinginkan masyarakat.

D. Penutup

Pembangunan hukum bukanlah solusi akhir dari beragam permasalahan hukum di Indonesia, melainkan membangun hukum merupakan awal dari bangkitnya hukum Indonesia agar kelak tercipta tatanan masyarakat yang lebih adil dan beradab. sebagaimana hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum, pembangunan hukum yang baik adalah pembangunan hukum yang dapat mengakomodir kepentingan masyarakat sekaligus melindungi hak-hak rakyat. Bantuan hukum struktural merupakan awal dari negara hukum Indonesia yang mampu melindungi segenap warganya, bahkan yang tergolong kelompok rentan sekalipun. Maka, kami sarankan agar bantuan hukum struktural dikristalisasi dalam Undang-Undang Bantuan Hukum,

supaya tidak hanya diterapkan oleh semua lembaga bantuan selain yang di bawah naungan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, namun dapat juga diterapkan di seluruh Indonesia, agar seluruh masyarakat Indonesia khususnya di daerah-daerah selain kota-kota besar dapat lebih pro-aktif dalam mengatasi permasalahan hukum dan dapat melindungi kelompoknya masing-masing.

³² *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Alkostar, Artidjo, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Yogyakarta: LBH-Yogyakarta, 1986).

Arinanto, Satya, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*.

BAPPENAS, *Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan*, (Jakarta: 2009)

Berenschot, W.J., et.al, *Akses terhadap keadilan: Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia [Access to Justice: the Struggle of Indonesia's Poor to claim their Rights]*, (Jakarta: Van Vollenhoven Institute, Leiden University; KITLV Jakarta; Epistema Institute, 2011),

Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005).

Galtung, Johan, *A Structural Theory of Revolutions* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1974).

J, Castellino, *The MDGs and International Human Rights Law: A View From the Perspective of Minorities and Vulnerable Groups*, (2009).

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas RI, *Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan*, (2016).

Lubis, Todung Mulya, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: LP3ES Jakarta, 1986).

Raharjo, Satjipto, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983).

Wahjono, Padmo, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: In-dhill-co, 1989).

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Verboden Voor Honden En Inlanders dan Lahirlah LBH: Catatan 40 Tahun Pasang Surut Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2012).

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Makassar dan ABA ROLI, *Penilaian Akses terhadap Keadilan untuk Indonesia: Provinsi Sulawesi Selatan*, (2012).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Cappelletti, Mauro, Bryant Garth dan Nicolò Trocker, "Access to Justice: Comparative General Report" dalam *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 40. Jahrg., H. 3/4, (1976).

Irianto, Sulistyowati, "Meretas Jalan Keadilan Bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan (Suatu Tinjauan Socio-Legal)", *Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Antropologi Hukum*, (2009).

Ismayawati, Anny, "Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia (Kritik Terhadap Lemahnya Budaya Hukum di Indonesia)", *Pranata Hukum* 6 (2011).

BIODATA PENULIS

Kedua Penulis (Aisyah Sharifa dan Septeven Huang) merupakan mahasiswa aktif di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Kedua Penulis aktif dalam berbagai kegiatan, seperti debat hukum, menulis dan berorganisasi di Badan Eksekutif Mahasiswa FH UI. Kedua Penulis juga pernah mengikuti konferensi dan aktif menulis untuk jurnal dan perlombaan menulis.