

## BAB II

### SEJARAH DAN PERKEMBANGAN PENGATURAN PARALEGAL

#### A. Peran Paralegal Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

##### 1. Periode Era Pemerintahan Kolonial Belanda dan Pemerintahan Orde Lama

Berbicara tentang konsep peran paralegal tentu tidak dapat dipisahkan dari keberadaan pokrol bambu yang telah ada sejak era pemerintahan kolonial Belanda. Pekerjaan yang mulai berkembang sejak 1920-an ini, Pokrol bambu atau *bush lawyer* dalam istilah bahasa Inggris adalah seorang yang memberi nasihat hukum tetapi belum memperoleh kualifikasi atau pendidikan hukum. Pokrol bambu memiliki peran sebagai seorang penasihat hukum bagi klien yang berperkara<sup>49</sup> di *landraden*.<sup>50</sup> Pokrol bambu dalam melakukan praktiknya mengacu pada *Staatblaad* 1927-496 yaitu peraturan tentang bantuan dan perwakilan para pihak dalam perkara perdata di hadapan Pengadilan Negeri (*Regeling Van Den Bijstand En De Vertegenwoordiging Van Partijen In Burgerlijke Zaken Voor De Landraden*). Pokrol bambu dapat berupa siapa saja, tidak mengahruskan meperoleh gelar sarjana hukum, namun ketika memberikan pendampingan terhadap kaum pribumi, praktik sepenuhnya diawasi oleh pengadilan.<sup>51</sup>

Setelah Indonesia merdeka, sejarah pokrol bambu terekam dalam tulisan Daniel S. Lev dalam tulisannya berjudul *Tentang Pokrol Bambu: Pelapisan Perwakilan, dan Perantaraan* membagi pokrol bambu ke dalam lima jenis berdasarkan asal-usul keahliannya. Pertama pokrol bambu yang berasal dari eks pegawai pengadilan, seperti mantan panitera atau penata usaha pengadilan. Kedua, mahasiswa hukum yang tidak menyelesaikan pendidikannya. Ketiga pokrol bamboo generalis amatir, yaitu orang yang pernah mewakili seseorang di persidangan. Keempat, spesialis amatir seperti yang dicontohkan Gooi Po An, seorang jurnalis yang membela seorang pegawai rendahan dalam sebuah kasus korupsi. Kelima, pokrol bambu yang berasal dari penguasa di level tertentu yang diminta oleh sanak saudaranya untuk mewakili di persidangan dengan harapan meunculkan rasa segan dari majelis hakim.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Lev, Daniel. S, "*Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*," (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2014), hlm, 207.

<sup>50</sup> *Landraden* adalah sebutan untuk pengadilan untuk golongan orang Indonesia asli.

<sup>51</sup> Adicahya, Akmal, "*Pengakuan Terhadap Pihak Non-Advokat Dalam Pemberian Bantuan Hukum: Politik Hukum Bantuan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undagan Di Indonesia*," *Jurnal Hukum dan Peradilan* Vol. 6, No. 3, November 2017, hlm. 410. Diakses 4 September 2020,

<http://www.jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/4>.

<sup>52</sup> *Id.*, hlm 410.

Dan S. Lev juga dalam tulisan tersebut menceritakan tentang pengalamannya ketika bertemu dengan seorang pokrol bambu dalam perjalanan menggunakan bus dengan rute Denpasar-Singaraja pada 29 Maret 1960. Pokrol bambu tersebut menceritakan kepada Dan S. Lev hendak mendampingi klien di Pengadilan Negeri Bangli. Secara rinci pokrol bambu tersebut juga menyampaikan peran yang dilakukan ketika mendampingi klien. Peran tersebut yaitu mengingatkan hakim tentang tidak terpenuhinya ketentuan hukum. Dengan peran demikian, pokrol bambu hadir memenuhi kebutuhan masyarakat (klien) agar hak-haknya ketika berperkara tidak dilanggar dan dirugikan oleh hakim.<sup>53</sup>

Peran pokrol bambu dalam memberikan pendampingan tersebut dikuatkan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pokrol diterbitkan pada 18 Mei 1965. Pokrol bambu memiliki kewajiban untuk menegakan hukum dengan cara memberi nasihat, mewakili dan atau membantu seseorang, sesuatu badan atau sesuatu pihak di luar maupun di dalam Pengadilan. Pemberian tersebut diberikan agar setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh bantuan hukum dan wajib diberikan perlindungan yang wajar.<sup>54</sup>

## **2. Periode Era Pemerintahan Orde Baru**

Berdasarkan penelusuran studi literatur, peran paralegal pada era pemerintahan orde baru mulai mengemuka sejak 1980-an. Pada masa itu YLBHI-LBH telah menggunakan isu hukum sebagai jalan masuk untuk membangun kesadaran masyarakat agar lebih memahami potensi sosialnya dalam masyarakat salah satunya melalui penyelenggaraan pelatihan paralegal.<sup>55</sup> Kala itu YLBHI-LBH memberikan pendidikan kepada paralegal sebagai bentuk penyadaran hak asasi manusia. Pada awal bergulirnya gagasan paralegal di YLBHI, terdapat dua bentuk pendidikan paralegal, yakni pendidikan langsung kepada para paralegal, dan pendidikan untuk mendidik seseorang menjadi pendidik (*training of trainers*). Dalam perkembangannya, pendidikan paralegal mengalami dinamika. Periode 1980-an, pada umumnya LBH melakukan pendidikan paralegal berdasarkan komunitas yang mengalami pelanggaran Hak Asasi Manusia dan tengah menghadapi perkara hukum. Dalam hal ini materi

---

<sup>53</sup> *Supra note* 43, hlm. 210-211.

<sup>54</sup> Peraturan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pokrol, Ps. 2.

<sup>55</sup> Laurensius Arliman, "Pendidikan Paralegal Kepada Masyarakat Sebagai Bentuk Perlindungan Anak Yang Berkelanjutan," *Jurnal UIR Law Review* Vol.01/No.1/April (2017): 66, diakses 12 Agustus 2020, <https://journal.uir.ac.id/index.php/uirlawreview/article/view/153>.

ajar pendidikan paralegal diutamakan berupa keterampilan bagi masyarakat untuk memperjuangkan haknya baik dalam proses peradilan maupun di luar proses peradilan.<sup>56</sup>

Pendidikan yang diselenggarakan setiap satu tahun sekali oleh YLBHI-LBH dilaksanakan selama satu minggu dan pesertanya adalah mahasiswa, pemuka-pemuka masyarakat, pekerja sosial Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Materi tersebut terdiri atas hukum tanah, hukum lingkungan, hukum acara pidana, hukum perburuhan, pengembangan masyarakat, dan berbagai teknik penyelesaian sengketa serta pengetahuan tentang hak asasi manusia.<sup>57</sup> Abdul Hakim G. Nusantara, Ketua Dewan Pembina YLBHI Periode 1987-1993 menyebutkan bahwa paralegal memiliki peran utama berupa pemberi nasihat hukum, mendokumentasikan kasus-kasus hukum yang dihadapi masyarakat miskin, membantu menumbuhkan kemampuan sosial masyarakat (pengorganisasian rakyat), mendampingi masyarakat miskin dalam suatu proses perundingan guna mencari penyelesaian dalam suatu perselisihan hukum dan lain sebagainya. Selain itu, paralegal juga memiliki peran sebagai penghubung antara masyarakat dengan advokat atau pembela umum yang diperbantukan untuk mempersiapkan hal teknis yang dibutuhkan bilamana ada sengketa.<sup>58</sup>

Memasuki periode 1990-an pendidikan paralegal mulai dikembangkan berdasarkan isu yang terdapat di masyarakat. Pendidikan paralegal tersebut dikembangkan oleh organisasi non-pemerintah seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), dan LBH APIK. WALHI dan ICEL memiliki fokus mengembangkan pendidikan paralegal di bidang yang berurusan dengan lingkungan hidup. Sedangkan LBH APIK mengembangkan pendidikan paralegal yang meliputi isu kekerasan dalam rumah tangga, hak-hak perempuan dan hak anak.<sup>59</sup> Pada era pemerintahan orde baru, konsep tentang peran paralegal masih terus mengalami perkembangan dan belum terdapat konsep yang ajeg. Selain itu, pada era ini tidak ditemukan peraturan perundang-undangan yang mengatur baik syarat maupun peran paralegal.

---

<sup>56</sup> *Id.*, hlm. 67.

<sup>57</sup> Ravindran, D.J, *Buku Penuntun Untuk Latihan Paralegal*, (Jakarta: Yayasan LBH Indonesia, 1989), x-xii.

<sup>58</sup> *Id.*, hlm. x-xii.

<sup>59</sup> Jorawati Simarmata, "Urgensi Bantuan Hukum Relawan Pendamping, Pekerja Sosial dan Serikat Buruh Setelah Putusan MA No. 22/P/HUM/2018," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48 No. 4, 2018, hlm. 671, diakses 4 September 2020, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1798>.

### 3. Periode Setelah Era Reformasi

Memasuki tahun 2000-an atau era reformasi, konsep tentang peran paralegal semakin berkembang pesat. Dalam era ini, negara berupaya hadir untuk menunaikan kewajibannya sebagai konsekuensi menjalankan amanat konstitusi untuk memberikan bantuan hukum bagi rakyat miskin. Konsep tentang peran paralegal dengan menggunakan istilah lain seperti pendamping dan pekerja sosial telah diintrodusir ke beberapa peraturan perundang-undangan. Seperti misalnya pendamping/pekerja sosial yang melakukan pendampingan terhadap perempuan dalam tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga, tindak pidana perdagangan orang dan tindak pidana yang melibatkan anak yang memiliki peran untuk melakukan pendampingan terhadap korban/tersangka/terdakwa dalam tingkat penyidikan, penuntutan, hingga pada pemeriksaan di sidang pengadilan.<sup>60</sup>

Misalnya dalam perkara perempuan berhadapan dengan hukum, mengacu pada pedoman penanganan perempuan berhadapan dengan hukum yang diterbitkan pada 2017, hakim yang bertugas dalam persidangan dapat menyarankan agar yang bersangkutan untuk menghadirkan pendamping. Sedangkan peran pendamping tersebut telah lama diisi oleh paralegal LBH APIK jauh sebelum peraturan MA diterbitkan.<sup>61</sup> Terdapat juga paralegal LBH Jakarta telah melakukan peran jauh sebelum UU Bankum dan Permenkumham Paralegal yang memberi legitimasi peran paralegal berlaku. Selain itu, terdapat juga paralegal LBH Jakarta yang mendampingi kasus anak yang berhadapan dengan hukum di PN Jakarta Timur dalam perkara pidana anak sebagai pelaku pembunuhan ayah kandung pada 2011. Paralegal LBH Jakarta dalam kasus ini melakukan monitoring dengan cara mendokumentasikan kasus seperti mencatat kronologi perkara dan menganalisis pelanggaran atas hak anak dalam menjalani proses peradilan pidana.<sup>62</sup>

Peran paralegal dalam memberikan bantuan hukum telah dilandasi oleh payung hukum setingkat undang-undang sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 9 dan 10 UU Bankum. Selanjutnya, peran paralegal juga disebut Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan tatacara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum (PP

---

<sup>60</sup> Peran tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Ps. 22-23; Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Ps. 35; dan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Ps. 23 Ayat (1) & (2).

<sup>61</sup> *Supra note 5*, hlm. 21.

<sup>62</sup> Alghiffari Aqsa dan Muhammad Isnur, *Mengawal Pelindungan Anak Berhadapan Dengan Hukum: Pendidikan dan Laporan Monitoring Paralegal LBH Jakarta Untuk Anak Berhadapan dengan Hukum*, (Jakarta: LBH Jakarta, 2012), hlm. 85-90.

Bankum) disebutkan dalam pasal 13 ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa bila jumlah advokat yang memberikan bantuan hukum litigasi<sup>63</sup> yang terdapat dalam wadah pemberi bantuan hukum tidak memadai, pemberi bantuan hukum dapat merekrut paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum.<sup>64</sup>

Kemudian peran paralegal dalam memberikan bantuan hukum litigasi diperkuat kembali melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 88/PUU-X/2012. Dalam putusan MK tersebut, Mahkamah berpandangan bahwa UU Bankum menjelaskan dan memperluas para pihak yang dapat memberikan bantuan hukum tidak terbatas hanya advokat, namun juga peran tersebut dilakukan oleh Paralegal, Dosen dan Mahasiswa Fakultas Hukum, termasuk mahasiswa fakultas Syariah, perguruan tinggi militer, dan perguruan tinggi kepolisian yang telah direkrut sebagai pemberi bantuan hukum. Lebih lanjut, Mahkamah juga menegaskan bahwa kehadiran para pihak (termasuk di dalamnya paralegal) yang diberi amanat memberikan bantuan hukum selain advokat, sangat penting bagi pencari keadilan terutama bagi rakyat miskin.<sup>65</sup>

Kendati kedudukan paralegal telah diakui dalam UU Bankum yang kemudian diperkuat oleh Putusan MK No. 88/PUU-X/2012, pengaturan lebih rinci paralegal baru tercermin dalam Peraturan Kementerian Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum. Dalam Permenkumham Paralegal juga mengatur mengenai persyaratan siapa saja yang dapat menjadi Paralegal, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 4 yang mensyaratkan:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun;
- c. Memiliki pengetahuan tentang advokasi masyarakat; dan/atau
- d. Memenuhi syarat lain yang ditentukan oleh Pemberi Bantuan Hukum.

Setelah memenuhi persyaratan sebagaimana disebut di atas, paralegal memiliki tiga peran utama dalam memberikan bantuan hukum. Hal tersebut didasarkan pada Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal dimana paralegal dapat memberi bantuan hukum secara non-litigasi, litigasi, dan perubahan kebijakan publik. Paralegal dalam hal ini diberi

---

<sup>63</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan tatacara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, Ps. 13 ayat (1).

<sup>64</sup> *Id.*, Ps. 13 ayat (2).

<sup>65</sup> *Supra note 25*, hlm. 152.

kewenangan untuk memberi bantuan hukum secara litigasi dengan pendampingan oleh advokat dalam lingkup pemberi bantuan hukum yang sama.<sup>66</sup> Lebih lanjut, dapat dilihat ditabel berikut:

**Tabel 2:** Peran Paralegal Komunitas dan Kantor Hukum.

Jenis Bantuan Hukum	Tugas/Fungsi
Litigasi	a. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa yang dimulai dari tingkat penyidikan, dan penuntutan; b. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa dalam proses pemeriksaan di persidangan; atau c. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa terhadap Penerima Bantuan Hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara
Non-Litigasi	a. penyuluhan hukum; b. konsultasi hukum; c. investigasi perkara, baik secara elektronik maupun nonelektronik; d. penelitian hukum; e. mediasi; f. negosiasi; g. pemberdayaan masyarakat; h. pendampingan di luar pengadilan; dan/atau i. perancangan dokumen hukum.
Perubahan Kebijakan	a. advokasi kebijakan perangkat daerah tingkat desa/ kelurahan sampai dengan tingkat kabupaten/kota; b. pendampingan program atau kegiatan yang dikelola oleh kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, atau pemerintah desa; dan/atau c. bekerjasama dengan penyuluh hukum untuk membentuk dan/atau membina kelompok keluarga sadar hukum

Sumber: *The Indonesia Legal Resource Center (ILRC), Buku Saku Paralegal #3: Paralegal Adalah Pemberi Bantuan Hukum, Juni 2019, hlm. 22.*

<sup>66</sup> Ps. 12 Ayat (1) Peraturan Kementerian Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum.

Peran paralegal yang kemudian diatur dalam peraturan perundang-undangan memiliki makna penting untuk memberi legitimasi untuk menjamin legalitas dan eksistensi paralegal terutama di hadapan aparat penegak hukum. Selain itu, pengaturan tersebut juga dapat membuat negara ikut bertanggung jawab dalam memberdayakan paralegal dengan memberikan pembiayaan melalui skema Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun, dibalik kelebihan tersebut, terdapat kekurangan bahwa semakin diatur secara *rigid* dalam sebuah peraturan perundang-undangan, maka bisa jadi justru membatasi atau bahkan menghilangkan peran paralegal. Seperti misal dengan terbitnya Putusan Mahkamah Agung No. 22 P/HUM/2018 atas Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2018 tentang Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum yang justru mengebiri peran paralegal yang berkaitan erat dengan perwujudan prinsip persamaan di hadapan hukum.

## **B. Meninjau Ulang Peran Paralegal di Indonesia**

Dalam sub-bab sebelumnya telah menggambarkan peran paralegal yang didasarkan pada tiga periode yaitu era pemerintahan colonial belanda dan pemerintah orde lama, era pemerintahan orde baru dan era reformasi. Untuk itu diperlukan pemisahan antara peran yang sifatnya mendukung perwujudan prinsip persamaan di hadapan hukum. Pokok pembahasan pada sub-bab ini akan memilah peran paralegal yang relevan dan diuji menggunakan UUD NRI 1945 serta KUHAP. Pemisahan peran ini dimaksudkan agar mendapatkan benang merah tentang peran paralegal yang mendukung terwujudnya prinsip persamaan di hadapan hukum untuk dijadikan pisau analisis guna menjawab pokok permasalahan pada bab tiga.

Prinsip persamaan di hadapan hukum adalah salah satu pilar dari konsep negara hukum yang wajib dipenuhi oleh penyelenggara pemerintahan. Prinsip tersebut kemudian secara tertulis dimasukkan ke dalam aturan induk berupa konstitusi yang artinya menegaskan bahwa aturan hukum yang dibuat dinyatakan berlaku bagi semua orang di tempat hukum tersebut berlaku. Sebagai pelaksanaan konkret dari prinsip persamaan di hadapan hukum, hal ini dapat dilihat dalam praktek proses peradilan pidana dengan mengacu pada prinsip *miranda rules* yang mensyaratkan adanya hak untuk didampingi oleh penasihat hukum (*the right to an attorney*). Pendampingan tersebut dilakukan supaya setiap orang yang berhadapan dengan proses peradilan pidana hak-hak nya tidak dilanggar oleh aparat penegak hukum. Itu lah mengapa

pelaksanaan prinsip persamaan di hadapan hukum memiliki urgensi yang sangat vital dalam penerapan konsep negara hukum.

Prinsip persamaan di hadapan hukum sangat tergambar jelas dalam konteks peradilan pidana. Proses peradilan pidana dilaksanakan dengan mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang ada sejak 1981. Hukum acara pidana berisi aturan tentang bagaimana negara melalui alat kekuasaannya seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan memiliki hak untuk memeriksa, menuntut, dan menjatuhkan hukuman terhadap setiap orang yang disangkakan melanggar tindak pidana. Selain itu, dalam KUHAP juga diatur mengenai hak-hak tersangka dan terdakwa ketika menjalani proses peradilan pidana yang mana tak satupun dari hak-hak tersebut sedikitpun dikurangi atau bahkan diabaikan oleh negara.<sup>67</sup>

Hak-hak tersangka dan terdakwa sebagaimana yang diatur dalam KUHAP yang paling relevan dengan penelitian ini adalah tentang hak menerima bantuan hukum. Disebutkan dalam Pasal 54 KUHAP yang menyatakan "*bahwa seseorang berhak mendapatkan bantuan hukum guna kepentingan pembelaan selama dalam waktu pada setiap tingkatan pemeriksaan.*" Lebih jelas disebutkan dalam pasal 56 ayat (1) KUHAP yang menyatakan:

"Bahwa dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima belas tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasehat hukum mereka."

Dalam rumusan pasal tersebut pemberian bantuan hukum dalam proses peradilan pidana sangat penting, hal ini agar si tersangka dan/atau terdakwa dalam upaya mencari keadilan hak-haknya dipenuhi oleh negara.

Ramly dalam bukunya menyatakan bahwa bantuan hukum bagi tersangka dan/atau terdakwa yang secara eksplisit disebut dalam KUHAP merupakan sebuah faktor pendukung yang menegaskan terwujudnya prinsip persamaan di hadapan hukum. Dengan pemberian bantuan hukum yang efektif setiap warga negara yang mencari keadilan dapat dibantu sehingga harkat serta martabat sebagai manusia dipastikan sama di hadapan hukum dan upaya pelanggaran hak-hak warga negara ketika menjalani proses peradilan pidana dapat diminimalisir.<sup>68</sup> Bila mengacu pada Pasal 9 UU Bankum, paralegal memiliki peran untuk

---

<sup>67</sup> Eddy O.S. Hiariej, "*Pengantar Hukum Acara Pidana.*" (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2015), hlm. 1.5-1.7, Diakses pada 25 Juni 2020, <http://repository.ut.ac.id/4124/1/HKUM4406-M1.pdf>.

<sup>68</sup> Hutabarat, Ramly, "*Persamaan Di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) Di Indonesia.*" (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 86-87.

memberikan bantuan hukum. Bantuan hukum yang dimaksud dalam hal ini bahwa paralegal diberi amanat untuk melakukan layanan bantuan hukum litigasi maupun non-litigasi, dalam konteks ini melakukan pendampingan pada proses peradilan pidana guna memenuhi salah satu syarat terwujudnya prinsip persamaan di hadapan hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 56 ayat (1) KUHAP.

Peran paralegal yang paling relevan dalam rangka mewujudkan prinsip persamaan di hadapan hukum adalah dengan memberikan bantuan hukum litigasi dalam proses peradilan pidana. Mengacu pada Pasal 56 ayat (1) KUHAP, peran paralegal ditafsirkan dapat melakukan pendampingan mulai dari tingkat penyidikan di kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan pemeriksaan persidangan di pengadilan.

Pendampingan dalam proses peradilan pidana dapat dilakukan mulai dari tahap penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan persidangan. Peran paralegal dalam melakukan pendampingan bagi tersangka pada tingkat penyidikan di kepolisian memegang peranan yang sangat penting. Faktor pendukung mengapa pendampingan pada tingkat penyidikan di kepolisian ini sangat penting adalah sebagai langkah awal agar hak-hak tersangka tidak dilanggar. Selain itu, paralegal komunitas yang hidup berdampingan dan menetap dengan masyarakat mudah diakses dengan cepat bilamana misalnya terdapat anggota masyarakat/komunitas yang ditangkap oleh aparat kepolisian. Peran paralegal dalam pendampingan pada tingkat penyidikan di kepolisian dapat diterjemahkan melalui, pemeriksaan administrasi penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, dan pendampingan bila dimintai keterangan oleh polisi dalam berita acara pemeriksaan (BAP).

Pemeriksaan administrasi saat penangkapan adalah hal pertama yang perlu dilakukan, seperti memeriksa identitas petugas, surat penangkapan yang harus mencantumkan identitas tersangka, alasan penangkapan, dan uraian singkat kejahatan yang disangkakan dan tempat diperiksa.<sup>69</sup> Pemeriksaan dimaksudkan agar orang yang ditangkap dan disangkakan melakukan tindak pidana oleh petugas kepolisian tepat sasaran, di samping paralegal juga memberikan informasi detail terhadap orang yang disangkakan melakukan tindak pidana. Dengan proses pemeriksaan administratif oleh paralegal semacam ini, pelanggaran atas hak asasi manusia dapat diminimalisir. Namun bila dirasa terdapat pelanggaran prosedur penangkapan, paralegal juga dapat mengkomunikasikan dengan tersangka untuk mengajukan praperadilan.

---

<sup>69</sup> Sihombing Uli Parulian, Asfinawati, dan Gatot, *Hak Tersangka Dalam KUHAP*, (Jakarta: LBH Jakarta, 2011), hlm. 4.

Dalam proses penahanan, paralegal dapat mengambil peran untuk memastikan agar tersangka memenuhi syarat objektif dan subjektif untuk dilakukan penahanan. Karena dalam praktik, seringkali dijumpai penahanan tidak didasarkan pada syarat objektif dan subjektif, melainkan justru hanya dengan alasan subjektif saja.<sup>70</sup> Tak hanya itu, karena penahanan berkaitan erat dengan pengekangan yang mengurangi HAM, paralegal juga dapat mengambil peran dengan memastikan durasi waktu penahanan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Paralegal juga memiliki peran untuk melakukan pendampingan terhadap tersangka ketika proses pengeledahan. Paralegal dapat memastikan agar pengeledahan yang dilakukan oleh petugas kepolisian tidak melanggar prosedur, seperti misalnya memeriksa identitas petugas, menerima surat pengeledahan dan berita acara pengeledahan. Peran yang sama juga berlaku pada proses penyitaan. Paralegal juga dapat mengambil peran dengan dalam melakukan pendampingan terhadap saksi/tersangka yang dimintai keterangan pada proses BAP. Pendampingan ini dilakukan agar saksi/tersangka pada saat dimintai keterangan tidak diintimidasi, ditekan seakan diarahkan untuk menjawab hal-hal yang sebetulnya tidak diketahui, dan memastikan agar tidak ada penyiksaan baik yang menimbulkan luka atau kematian.

Proses pemeriksaan persidangan di hadapan pengadilan dengan mengacu pada KUHP meliputi pemeriksaan identitas terdakwa, pembacaan dakwaan, eksepsi, pembuktian, pembacaan surat tuntutan, pembelaan (pledoi) dan putusan hakim. Tahap pertama, hakim melakukan pemeriksaan identitas terdakwa yang memuat informasi pribadi seperti nama lengkap, tempat tanggal lahir, jenis kelamin, agama dan pekerjaan. Informasi yang didapat kemudian dicocokkan dengan identitas terdakwa yang terdapat dalam surat dakwaan dan berkas perkara. Peran paralegal dalam hal pemeriksaan identitas ini dimaksudkan supaya perkara yang disidangkan telah sesuai dengan identitas terdakwa yang didampingi.

Tahap kedua pembacaan surat dakwaan yang dibacakan oleh penuntut umum. Dalam surat dakwaan memuat setidaknya uraian perbuatan atau fakta-fakta yang terjadi, uraian yang mana menggambarkan atau menjelaskan unsur yuridis dari pasal-pasal tindak pidana yang dilanggar.<sup>71</sup> Setelah proses pembacaan surat dakwaan selesai, paralegal dalam hal ini dapat meminta salinan surat dakwaan kepada penuntut umum untuk terdakwa dan juga penasihat

---

<sup>70</sup> *Id.*, hlm. 11.

<sup>71</sup> Aries, Albert, "Surat Dakwaan Sebagai Dasar Putusan Hakim," *hukumonline.com*, 3 Mei 2013 diakses 19 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl4315/surat-dakwaan-sebagai-dasar-putusan-hakim/>.

hukum guna kepentingan penyusunan draft eksepsi. Tahapan ketiga yaitu eksepsi, dimana dalam proses ini terdakwa melakukan pembelaan terhadap keberatan yang ditujukan terhadap cacat formal yang melekat pada surat dakwaan.<sup>72</sup> Paralegal juga dalam hal ini memiliki peran membantu pengacara publik untuk membuat draft eksepsi dan dapat juga ikut membacakan di hadapan muka persidangan.

Tahap keempat yaitu proses pembuktian. Proses ini dilanjutkan apabila eksepsi yang pada tahap sebelumnya ditolak oleh majelis hakim. Agenda pembuktian merupakan ketentuan yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan undang-undang yang boleh digunakan hakim untuk membuktikan kesalahan yang didakwakan.<sup>73</sup> Alat bukti yang dihadirkan meliputi keterangan saksi, keterangan ahli, surat-surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.<sup>74</sup> Dalam proses ini, paralegal dapat berperan untuk menyiapkan dan mengkoordinasikan saksi dan ahli yang meringankan terdakwa untuk dihadirkan dalam muka persidangan, menanyai saksi atau ahli yang dihadirkan oleh penuntut umum, dan mencari bukti petunjuk.

Kelima masuk dalam tahapan tuntutan. Dalam agenda ini, setelah pemeriksaan yang terdiri dari tahap satu sampai lima dinyatakan selesai, penuntut umum mengajukan surat tuntutan. Surat tuntutan berisikan tuntutan hukum pidana bagi terdakwa.<sup>75</sup> Setelah agenda tersebut, tahap keenam yaitu pembelaan atau pledoi. Pledoi adalah hak yang melekat pada terdakwa atau penasihat hukum dan dapat diajukan setelah diminta oleh hakim.<sup>76</sup> Paralegal dalam hal ini dapat turut berperan dalam menyusun draft pledoi dalam bentuk tertulis dan dapat membacakannya bersama terdakwa atau pengacara publik di hadapan muka persidangan. Setelah agenda pembacaan pledoi selesai, tahap ketujuh yaitu putusan hakim. Dalam agenda ini, putusan hakim diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka untuk umum yang dapat memuat tiga bentuk putusan, yaitu putusan bebas, putusan lepas, dan putusan pemidanaan.<sup>77</sup> Setelah agenda ini selesai, paralegal atau pengacara publik berkoordinasi dengan terdakwa untuk mengajukan upaya hukum banding atau kasasi bilamana dirasa tidak puas dengan putusan hakim.

---

<sup>72</sup> Yahya Harahap sebagaimana dikutip dari Hasanah, Sovia, "Kapan Persidangan Perkara Pidana Dinyatakan Telah Memasuki Pokok Perkara?," *hukumonline.com*, 4 Mei 2017, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt52ab39e579ea5/kapan-persidangan-perkara-pidana-dinyatakan-telah-memasuki-pokok-perkara/>.

<sup>73</sup> *Id.*,

<sup>74</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Ps. 184 Ayat (1).

<sup>75</sup> *Id.*, Ps. 182 Ayat (1).

<sup>76</sup> Yahya Harahap sebagaimana dikutip dari Hasanah, Sovia, "Tata Cara Pengajuan Tuntutan Pidana Dan Pembelaan (Pledoi)," *hukumonline.com*, 4 Mei 2017, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5909491155b90/tata-cara-pengajuan-tuntutan-pidana-dan-pembelaan-ipledoi-i/>.

<sup>77</sup> *Id.*,

Peran paralegal dalam hal memberikan bantuan hukum litigasi menjadi sangat penting, terutama dalam melakukan pendampingan pencari keadilan dikala advokat pada wadah pemberi bantuan hukum kewalahan menangani kasus yang sedang ditangani. Proses pendampingan yang dimaksud adalah proses peradilan pidana mulai dari tingkat penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di persidangan. Hal tersebut merupakan pengejawantahan dari Pasal 56 ayat (1) KUHAP yang mewajibkan tersangka/terdakwa yang diancam pidana kurungan penjara di atas lima tahun atau lebih, selain itu pasal ini juga merupakan semacam tolak ukur apakah prinsip persamaan di hadapan hukum benar-benar telah ditegakkan.

### **C. Praktik dan Pengaturan Paralegal di Negara Lain**

Dalam bagian ini akan dijelaskan praktik dan pengaturan paralegal dari dua negara, yaitu Filipina dan Afrika Selatan. Kedua negara ini dipilih didasarkan pada sumber literatur yang memadai dan negara-negara tersebut telah menjamin prinsip persamaan di hadapan hukum dalam konstitusinya. Penelusuran terhadap dua negara ini bertujuan untuk melihat bagaimana paralegal ikut serta berperan dalam memberikan bantuan hukum bagi rakyat miskin dimasing-masing negara.

#### **1. Filipina**

Filipina adalah negara yang menganut sistem hukum dengan tradisi *Civil Law*. Hal ini dilatarbelakangi karena selama 300 tahun Filipina merupakan koloni dari Spanyol yang juga menggunakan *Civil Law* sebagai sistem hukumnya. Dalam proses peradilan Pidana, Filipina mengacu pada *The Revised Penal Code* sebagai sumber hukum materil dan *The Rules of Court* atau hukum acara sebagai sumber hukum formil. Hakim di Filipina dalam mencari kebenaran materil bersifat aktif selama persidangan.<sup>78</sup> Sebagai konsekuensi pelaksanaan proses hukum pidana yang identik dengan pembatasan hak asasi manusia, Filipina dalam pasal II bagian 14 konstitusinya menyebutkan bahwa menjamin setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum. Kemudian hal tersebut diejawantahkan dalam pasal VII bagian 5 angka ke 5 yang menyatakan bahwa negara melalui Mahkamah Agung bertanggung jawab untuk menegakan hukum dan menjunjung tinggi keadilan bagi rakyat miskin salah satunya dengan

---

<sup>78</sup> Wilujeng, Dwi Indah, "Studi Komparasi Hukum Pidana Indonesia dan Filipina Tentang Perdagangan Orang (*Trafficking In Persons*)," Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 81-82.

cara menyediakan bantuan hukum. Di Filipina, bantuan hukum bagi rakyat miskin tidak hanya diberikan oleh advokat saja, namun juga dapat diberikan oleh paralegal.

Secara konsep, peran paralegal di Filipina telah ada sejak tahun 1930-an. Lahirnya konsep paralegal di Filipina dilatar belakangi dari keresahan kaum tani dan buruh yang merespon kondisi sosial dan ekonomi yang kian memburuk, terutama di Luzon tengah dan Luzon Selatan. Respon tersebut kemudian diterjemahkan kedalam gerakan aktivisme yang berorientasi pada penyadaran hak, terutama hak penguasaan atas tanah dan hak ketenagakerjaan. Gerakan ini mendapat dukungan dari para pengacara yang berempati dengan cara mendukung dan membantu agar aspirasi dari kaum tani dan buruh dipenuhi oleh negara.<sup>79</sup>

Paralegal atau biasa disebut juga *barefoot lawyers* di Filipina bukanlah advokat, melainkan mereka yang merupakan mahasiswa hukum atau sosial yang setuju untuk melakukan praktek kerja lapangan dengan komunitas masyarakat miskin, perwakilan masyarakat yang ditunjuk oleh organisasi kemasyarakatan, dan perwakilan anggota serikat pekerja yang diberikan pelatihan oleh organisasi bantuan hukum.<sup>80</sup> Sedangkan peran paralegalnya meliputi keterlembatan dalam pendidikan tentang hak asasi manusia, hak konstitusional dan prosedur hukum; melakukan penelitian hukum/penyelidikan/pendokumentasian kasus; menjadi mediator untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan yang ada di komunitasnya; menegakkan hukum sebagai *bantay gubat* (penjaga hutan) dan *bantay dagat* (penjaga air kota); ikut serta dalam advokasi kebijakan baik di tingkat lokal maupun nasional; dan pengorganisasian dan mobilisasi komunitas untuk memperjuangkan keadilan berdasarkan hukum.<sup>81</sup>

Peran paralegal pada awal kemunculannya merupakan sebuah tonggak gerakan bantuan hukum di Filipina. Hal tersebut kemudian juga melatar belakangi terbentuknya *Free Legal Assistance Group* (FLAG), adalah satu wadah organisasi pengacara hak asasi manusia yang memberikan bantuan hukum gratis bagi rakyat miskin di Filipina. FLAG dalam bukunya berjudul *Paralegal Craftsmanship*<sup>82</sup> memberi rumusan tentang lingkup kerja paralegal. Rumusan peran paralegal tersebut terbagi menjadi dua bagian, yaitu fungsi dasar dan jenis pekerjaan.

---

<sup>79</sup>Franco, Jennifer, Hector Soliman dan Maria Roda Cisnero, *Community Based Paralegalism in the Philippines: From Social Movements to Democratization*, (Washington DC: Legal Vice Presidency/The World Bank, 2014), hlm. 5.

<sup>80</sup> *Id.*, hlm. 7.

<sup>81</sup> *Id.*, hlm. 8.

<sup>82</sup> Sebagaimana yang dikutip dari Iswayudin dalam *Skripsi* berjudul *Analisa Pengaturan Kewenangan Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum Pada Pasal 13 Ayat (3) Juncto Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Ditinjau Dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 22/P/HUM/2018*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, hlm. 67-70.

Paralegal memiliki fungsi dasar sebagai pembantu Advokat dalam persiapan menangani perkara, sehingga dapat membuat advokat lebih leluasa serta efektif ketika memberikan konsultasi hukum, negosiasi, membuat draft dan melakukan pendampingan hukum. Sedangkan jenis pekerjaan dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pekerjaan di kantor dan pekerjaan di lapangan dalam rangka membantu advokat. Peran paralegal dalam menjalankan pekerjaannya di kantor lebih bersifat administratif seperti misalnya menerima tamu atau klien, menerima dan memilah surat, menerima atau menjawab telepon hingga memelihara sistem perpustakaan. Kemudian jenis pekerjaan lapangan untuk membantu advokat dalam menyelesaikan suatu kasus, paralegal berperan mulai dari melakukan wawancara terhadap klien/saksi, melakukan penelitian hukum/kasus, hingga membuat draft nota pembelaan dan sumpah.<sup>83</sup>

## 2. Afrika Selatan

Afrika Selatan merupakan negara dengan sistem hukum *common law*. Dalam proses sistem peradilan pidananya, Afrika Selatan menitik beratkan pada putusan hakim terdahulu sebagai sumber hukum dalam memutus suatu perkara.<sup>84</sup> Namun Afrika Selatan sendiri telah menjamin setiap warga negaranya memiliki hak atas perlindungan dan manfaat hukum yang sama sebagaimana yang tercantum dalam Bab II bagian 9 angka Konstitusi Afrika Selatan. Kemudian sebagai bentuk tanggung jawab tersebut, semenjak tahun 1994 negara menyediakan anggaran untuk bantuan hukum yang diperuntukan bagi semua warga, terutama yang masuk dalam kategori miskin. Bantuan hukum tersebut juga dipertegas undang-undang Bankum baru yang terdapat dalam *Act 39 of 2014* dengan membentuk satu wadah penyedia layanan bantuan hukum bernama *Justice Center*. Sedangkan pemberian layanan bantuan hukum ini juga diberikan oleh Pengacara permanen, pengacara kontrak hingga paralegal. Dalam memberikan bantuan hukum, paralegal yang dimaksud adalah paralegal yang berbasiskan pada komunitas.<sup>85</sup>

Paralegal di Afrika Selatan memiliki peranan vital dalam rangka mengupayakan pemenuhan akses keadilan bagi rakyat miskin. Ditinjau dari sejarah kemunculannya, paralegal di Afrika Selatan berkaitan erat dengan konteks sejarah gerakan bantuan hukum yang melawan

---

<sup>83</sup> *Id.*,

<sup>84</sup> Wilfried Scharf and Rona Cochrane, *World Factbook of Criminal Justice System: South Africa*, University of Cape Town, diakses pada 3 Agustus 2020, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/wfbcjsaf.pdf>, hlm. 2-3.

<sup>85</sup> Donny Ardianto, "Penyedia Bantuan Hukum di Afrika Selatan: Perbandingan dengan Indonesia," *ylbhi.or.id*, 8 April 2019, diakses pada 2 Agustus 2020, <https://ylbhi.or.id/publikasi/artikel/penyediaan-bantuan-hukum-di-afrika-selatan-perbandingan-dengan-indonesia/>.

rezim *apartheid*<sup>86</sup> yang berkuasa sejak 1948-1990 dan sangat kejam serta rasial terhadap orang kulit hitam. Dengan timbulnya kesadaran gerakan melawan *apartheid*, peran paralegal yang dimotori oleh organisasi *Black Sash*<sup>87</sup> di era itu berupa keterlibatan aktif dalam memberikan pendidikan (penyadaran hak), memantau dan mencatat penangkapan, penahanan dan kematian dalam aksi demonstrasi.<sup>88</sup>

Pasca jatuhnya rezim *apartheid* Afrika Selatan, memasuki masa transisi menuju negara demokratis sekitar 1990-1994, paralegal kembali memainkan perannya. *Black Sash* misalnya melakukan pemantauan terhadap konvensi untuk Afrika Selatan yang demokratis dan mendorong perubahan konstitusi baru. Selain itu, *Black Sash* pada masa transisi ini juga berperan dalam memberikan pelatihan kepada masyarakat untuk memilih pemerintahan yang demokratis (pemilu). Tak hanya itu, *Black Sash* juga turut memprakarsai terbentuknya *Legi Watch*, sebuah kelompok dengan beranggotakan perempuan yang tugasnya untuk memantau proses pembentukan undang-undang di Parlemen.<sup>89</sup> Peran paralegal pada masa ini memang lebih fokus pada upaya untuk mewujudkan Afrika Selatan menuju negara yang demokratis.

Pasca Afrika Selatan melaksanakan Pemilu demokratis untuk pertama kalinya pada April 1994, gerakan bantuan hukum terutama peran paralegal mengalami transformasi yang signifikan. Paralegal dituntut untuk mengembangkan kapasitas dengan mendalami pengetahuan hukum melalui pendidikan yang diikuti dengan materi meliputi hak-hak sipil yang dijamin konstitusi, prosedur penangkapan dan penahanan, hingga berlatih menyusun surat dan mengumpulkan bukti. Peran paralegal setelah masa transisi meliputi membangun pendekatan holistik untuk menyelesaikan perselisihan di masyarakat dengan menggunakan teknik mediasi dan negosiasi. Paralegal juga berperan menjadi penghubung antara advokat yang sedang menangani kasus litigasi yang terdapat di masyarakat (komunitasnya), dengan cara mengkoordinasikan dan menyatakan para saksi. Lebih jauh, paralegal di Afrika Selatan juga berperan dalam upaya peningkatan literasi hukum masyarakat setempat seperti penyadaran hak

---

<sup>86</sup> Mengutip dari laman Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Apartheid* adalah politik diskriminasi warna kulit yang diterapkan (dahulu) oleh Negara Afrika Selatan antara keturunan dari Eropa (kulit putih) terhadap penduduk kulit berwarna.

<sup>87</sup> *Black Sash* adalah organisasi paralegal berbasis komunitas yang didirikan pada tahun 1955 oleh enam wanita kulit putih. Pada awalnya *Black Sash* bekerja untuk mengadvokasikan memajukan visi non-ras, mengadakan pertemuan massa serta meluncurkan petisi untuk melawan rezim *apartheid*.

<sup>88</sup> Dugar Jackie dan Katherine Drage, *To Whom Do The People Take Their Issues?: The Contribution of Community-Based Paralegals to Access to Justice in South Africa*, (Washington DC: *Legal Vice Presidency/The World Bank*, 2013), hlm. 6.

<sup>89</sup> *Id.*, hlm. 7.

sipil dan politik, hingga mengkoordinir mobilisasi masyarakat untuk mendesak agar masalah yang terdapat di komunitas dapat diperhatikan oleh peran negara.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> *Id.*, hlm. 11.