

Access To Justice For The Poor People: Problematika Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin

Syamsul Arifin

(Sekolah Tinggi Ilmu Syariah As Salafiyah Sumber Duko Pamekasan

Email: syamsularifin181@gmail.com)

Abstract

Kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya dilaksanakan dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya, prinsip yang nyata dan bertanggung jawab. Salah satu kewenangan yang dimiliki adalah kewenangan daerah untuk membuat regulasi atau pengaturan (regeling) terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan efektifitas dan efisiensi pemerintahan daerah. Untuk mewujudkan tujuan tersebut Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat. Tujuan dikeluarkannya perda tersebut untuk menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan, mewujudkan hak konstitusional masyarakat sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum serta menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum. Tetapi faktanya penerapan perda tersebut masih terdapat permasalahan untuk dapat dilaksanakan sehingga menjadi legal issue yang menarik untuk diteliti lebih dalam agar supaya dapat diketahui permasalahan utamanya dan pada akhirnya ditemukan solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Legal issue yang dicari yaitu permasalahan pelaksanaan bantuan hukum di Kabupaten Pamekasan. Metode yang dipakai dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Berdasarkan hasil penelitian terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan bantuan hukum di wilayah Kabupaten Pamekasan. Sehingga *access to justice for the poor people* masih belum efektif meskipun regulasinya sudah ada.

Kata Kunci: Bantuan Hukum, *Access To Justice For The Poor People*

Abstrak

The authority of the regional government in carrying out its government is exercised by the principle of regional autonomy as widely as possible, the principle of being real and responsible. One of the powers that they have is the regional authority to make regulations or arrangements (regeling) of government administration in the regions. The implementation of regional autonomy is expected to be able to realize people's welfare and increase the effectiveness and efficiency of regional government. To achieve this goal the Pamekasan Regency Government has issued Regional Regulation no. 10 of 2015 concerning Legal Aid for the Community. The objective of the issuance of this regional regulation is to guarantee and fulfill the rights of legal aid recipients to gain access to justice, to realize the constitutional rights of the community in accordance with the principle of equal position in law and to ensure certainty in the implementation of legal aid. But the fact is that the implementation of this regional regulation still has problems to be implemented so that it becomes an interesting legal issue to be investigated more deeply so that the main problems can be identified and in the end a solution is found to overcome these problems. The legal issue being sought is the problem of implementing legal aid in Pamekasan Regency. The method used in this research is normative juridical research method. Based on the research results, there are several problems in the implementation of legal aid in the Pamekasan Regency area. So that access to justice for the poor people is still not effective even though the regulations already exist.

Keywords: *Legal Assistance, Access To Justice For The Poor People*

Pendahuluan

Kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya dilaksanakan dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya, prinsip yang nyata dan bertanggung jawab. Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengurus pemerintah daerahnya kecuali urusan pemerintahan pusat, urusan pemerintahan yang dimaksud sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, monoeter dan fiskal nasional dan agama.¹

Salah satu bentuk Kewenangan daerah dalam pembentukan produk hukum daerah merupakan konsekuensi logis atau bahkan bisa dikatakan

¹ Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

sebagai pra syarat mutlak (*conditio sine qua nom*) setelah adanya otonomi daerah, yang salah satu kewenangan yang dimiliki adalah kewenangan daerah untuk membuat regulasi atau pengaturan (*regeling*) terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kewenangan pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah mendapatkan pengakuan secara konstitusional sebagaimana yang terdapat dalam pasal 18 ayat (6), sebagai berikut: *pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan*². Selain itu juga pada tata perundang-undangan kewenangan menetapkan peraturan daerah juga diatur dalam pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 236 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 yaitu: *Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah*. Ketentuan yang sama mengenai pembentukan peraturan daerah kabupaten juga diatur dalam pasal 1 angka 8 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi: *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota*.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan efektifitas dan efisiensi pemerintahan daerah khususnya Kabupaten Pamekasan dalam pelaksanaan Undang-Undang Tersebut Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengeluarkan Peraturan daerah Nomor 3 Tahun 20152 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. Tepat satu tahun kemudian yaitu tanggal 18 April 2016, Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah mengundang Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin yang didasarkan pada amanah UU No 16 Tahun 2011 sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan pasal 19 ayat (2), dalam rangka menjamin terlaksananya hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin di Pamekasan sekaligus menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk melaksanakan pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin tersebut.

Lahirnya UU Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum sejatinya merupakan bentuk tanggung jawab negara untuk menjamin hak konstitusional setiap warganya supaya mendapat pengakuan (*recognition*), jaminan (*security*), perlindungan (*protection*), dan kepastian hukum (*legal security*), namun faktanya masih banyak masyarakat yang miskin belum mendapatkan pendampingan hukum yang memadai.

² 2 UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) perubahan kedua.

Access To Justice For The Poor People:

Perlindungan, pengakuan serta jaminan hak asasi manusia dari setiap warga negara merupakan suatu keharusan atau kewajiban bagi negara Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) yang memiliki kewajiban untuk melakukan perlindungan, pengakuan serta jaminan hak asasi manusia kepada setiap warga negaranya. Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum yang dikenal dengan prinsip *equality before the law* sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Hal ini lah yang mendasari lahirnya UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum sebagai amanat dari pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Meskipun Bantuan Hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggung jawab negara namun negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk hak atas Bantuan Hukum khususnya bagi orang atau kelompok orang miskin. Pelaksanaan pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai wujud nyata Indonesia sebagai negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara terhadap akses keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Hak atas bantuan hukum merupakan *non derogable rights*, sebuah hak yang tidak dapat dikurangi dan tidak dapat ditangguhkan dalam kondisi apapun dan dalam keadaan apapun. Oleh karena itu, Bantuan hukum adalah hak asasi semua orang, yang bukan diberikan oleh negara dan bukan belas kasihan dari negara, tetapi juga merupakan tanggung jawab negara yang melindungi dan menjamin hak asasi warga negaranya dalam mewujudkan *equality before the law, acces to justice, dan fair trial*.

Konsepsi di atas menjadi urgen karena negara selalu dihadapkan pada realita adanya sekelompok masyarakat miskin atau tidak mampu, sehingga sering tidak bisa mewujudkan haknya untuk mendapatkan keadilan. Salah satu persoalan yang dihadapi oleh kaum miskin adalah akses terhadap keadilan (*access to justice*), terutama bagi mereka yang sedang berhadapan atau bermasalah dengan hukum baik secara litigasi maupun non litigasi.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat suatu pertanyaan besar mengenai pelaksanaan bantuan hukum bagi rakyat miskin di Kabupaten Pamekasan apakah regulasi tersebut yang ada belum mewujudkan *access to justice for the poor people* ataukah hanya suatu regulasi yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial dan hanya bersifat semu dan formalitas saja. Oleh karena itu, persoalan dalam penerapan bantuan hukum tersebut yang harus dicari, diteliti dan diberikan suatu solusi agar penerapan bantuan hukum dapat berjalan optimal dan efektif. Karena sampai dengan saat ini Pemerintah Kabupaten Pamekasan belum secara konkrit memberikan bantuan hukum untuk masyarakat miskin.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif yaitu suatu metode atau cara yang digunakan dalam penelitian hukum dengan cara meneliti hukum dari persepektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.³

Tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua cara yakni:

1. Studi peraturan perundang-undang

Cara ini digunakan dengan mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penelitian ini diantara adalah:

- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
- b. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum;
- f. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum;
- g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin;
- h. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin.

2. Studi kepustakaan

Cara yang kedua dalam tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara studi kepustakaan, yaitu dengan cara mengumpulkan berbagai macam literatur yang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

³ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta, Prenada Media Group, Cet Ke-2, 2017), 12.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan mengkaji semua Undang-Undang dan regulasi yang hubungan dengan permasalahan yang sedang dianalisa. Sedangkan *conceptual approach*, pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep penormaam dalam suatu perundang-undangan apakah sudah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini didasarkan pada pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi rujukan atau pedoman untuk memberikan argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

PEMBAHASAN

Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam membentuk peraturan daerah kabupaten/kota merupakan upaya untuk mengisi dan memberi makna atas kebijakan desentralisasi dan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Amandemen kedua UUD 1945 pasal 18 ayat (6) menetapkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu. Selain mendapat pengakuan secara konstitusional sebagaimana yang terdapat dalam UUD 1945, kewenangan membentuk peraturan daerah juga mendapat pengakuan atau legitimasi dalam tataran peraturan perundang-undangan khususnya sebagaimana yang terdapat dalam pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan peraturan daerah merupakan upaya untuk menjawab perubahan masyarakat yang dinamis, tantangan globalisasi dan otonomi daerah sebagai upaya terwujudnya *good local governance*. Melalui pembentukan peraturan daerah yang berencana, aspiratif, dan berkualitas, sehingga diharapkan perda menjadi penggerak utama bagi perubahan daerah yang diperlukan.⁴

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perda memiliki peranan yang sangat signifikan meliputi⁵: *Pertama*, perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah. *Kedua*, perda sebagai perumusan

⁴ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah; Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan*, (Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2011), 60.

⁵ Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoretik dan Pedoman Pembentukannya*, (Sleman, CV. Budi Utama, 2015), hal 4

kebijakan publik di daerah. *Ketiga*, perda sebagai kontrak sosial di daerah. *Keempat*, perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susuna organisasi perangkat daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah (Perda) kabupaten/kota harus melalui beberapa tahapan-tahapan. Adapun tahapan-tahapan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perencanaan Perda Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda)⁶ Kabupaten/Kota. Prolegda sebagaimana dimaksud memuat program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/kota dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan
- d. diatur; dan
- e. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Pengkajian dan penyelarasan adalah sebuah proses untuk mengetahui adanya keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (peraturan perundang-undangan yang setingkat) agar supaya tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan kewenangan.⁷

penyusunan daftar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Prolegda harus didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;

⁶ Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Pengertian tersebut sebagaimana yang terdapat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Proglam Legislasi Daerah.

⁷ Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta, Medpress Digital, 2014), 15

- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.
2. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 3. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 4. Pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pembentukan Peraturan Daerah harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, kedudukan pancasila sebagai sumber tertib hukum atau sumber dari segala sumber hukum dipertegas dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 *jo* Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 *jo* Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978, sehingga pancasila menjadi sumber utama dalam tatanan hukum, meskipun masih banyak sumber hukum lain, namun sumber hukum yang lain tersebut harus sesuai dengan pancasila⁸. Selain itu juga peraturan daerah harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Daerah juga harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi asas:

- a. Kejelasan tujuan: “bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: “bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang”.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan: “bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.

⁸ Fais Yonas Bo'a “*Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional, Pancasila as the Source of Law in the National Legal System*”, Jurnal Konstitusi, Vol 15, Nomor 1, Maret 2018, hal 28.

- d. kedayagunaan dan kehasilgunaan: “bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.
- e. Kejelasan rumusan: “bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan erundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.
- f. Keterbukaan: “bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskim

Pada dasarnya pengaturan bantuan hukum (*legal aid*) di Indonesia terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi peraturan perundang-undangan yang secara khusus (*lex specialis*) mengatur tentang Bantuan Hukum adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Hal ini juga mengurangi beban advokat atau pengacara sebagai mana yang terdapat dalam UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Di dalam UU No. 16 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud bantuan hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum⁹. Ketentuan lain mengenai bantuan hukum juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, yang menyebutkan Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu¹⁰. Selain itu juga pengaturan bantuan hukum terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

Bantuan hukum tidak dapat dipisahkan dari fungsinya sebagai sarana vital untuk mengakses keadilan (*access to justice*). Akses ke keadilan dapat

⁹ Pasal 1 angka 1

¹⁰ Pasal 22 ayat (1)

Access To Justice For The Poor People:

didefinisikan sebagai suatu sarana seseorang atau sekelompok orang untuk mencari dan mendapatkan keadilan sebagai warga negara melalui lembaga peradilan ataupun lembaga di luar peradilan sesuai dengan standar hak asasi manusia. Bantuan hukum juga dapat dipandang sebagai hal mendasar bagi perlindungan hak asasi manusia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 28D yang menyatakan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Bantuan hukum didefinisikan sebagai “nasihat hukum, bantuan dan/atau perwakilan dengan sedikit atau tanpa biaya kepada orang yang ditunjuk berhak untuk itu, bantuan hukum juga mencakup layanan yang diberikan oleh pengacara dan paralegal dalam kejahatan serta dalam masalah sipil dan administrasi kepada individu yang miskin, terpinggirkan, atau membutuhkan perlindungan hukum khusus, untuk memungkinkan mereka menggunakan hak-hak mereka (*legal aid is defined as “legal advice, assistance and/or representation at little or no cost to the person designated as entitled to it, legal aid also encompasses services provided by lawyers and paralegals in criminal as well as in civil and administrative matters to individuals who are poor, marginalized, or otherwise in need of special legal protection, to enable them to exercise their rights*)¹¹.

Dalam praktek internasional penyelenggaraan bantuan hukum mengacu pada 5 (lima) pilar. 1) *Ascessible* yakni bantuan hukum harus dapat diakses dengan mudah, 2) *Affordability* bantuan hukum dibiayai oleh negara, 3) *Sustainable* yakni bantuan hukum harus terus ada dan negara harus menganggarkannya, 4) *Credibility* bantuan hukum harus dapat dipercaya dan memberikan keyakinan bahwa yang diberikan adalah dalam rangka peradilan yang tidak memihak, serta 5) *Accountability* pemberi bantuan hukum harus dapat memberikan pertanggungjawaban keuangan kepada negara.¹² Sementara dalam UU No. 16 Tahun 2011 bahwa bantuan hukum dilaksanakan berdasarkan pada asas a) keadilan, b) persamaan kedudukan di dalam hukum, c) keterbukaan, d) efisiensi, efektivitas, dan f) akuntabilitas.¹³

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 menjelaskan bahwa bantuan hukum merupakan jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum

¹¹ United Nations Development Programme and United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Legal Aid, Global Report*, (New York, 2016). diakses melalui https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf, hal 8-9

¹² *Laporan Tahunan, Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum*, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014), hal 4-5

¹³ UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum.¹⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan penerima bantuan hukum dalam undang-undang tersebut dinyatakan, orang atau kelompok orang miskin.¹⁵ Selain itu juga penerima bantuan hukum juga dapat berasal dari anak-anak, penyandang disabilitas, perempuan, penduduk lanjut usia, tenaga kerja Indonesia atau orang atau kelompok rentan lainnya sesuai dengan konteks daerahnya dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶

Dengan demikian golongan orang yang berhak menerima bantuan hukum berdasarkan UU No. 16 Tahun 11 adalah 1) orang miskin dan 2) kelompok orang miskin. Sedangkan yang dimaksud dengan orang miskin berdasarkan UU tersebut adalah orang-orang yang tidak dapat memenuhi hak dasarnya secara layak dan mandiri, hak dasar tersebut berupa hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha dan/atau perumahan. Yang dimaksud dengan tidak dapat memenuhi kebutuhan secara layak dan mandiri adalah tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sehari-hari bukan saja untuk dirinya sendiri akan tetapi juga bagi orang yang ditanggungnya dari anak, isteri dan lain-lain.¹⁷

Problematika PERDA Kabupaten Pamekasan Tentang Bantuan Hukum

Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) sebagaimana yang terdapat dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan bukan atas dasar kekuasaan (*machstaat*). Indonesia mensiratkan tujuan negara melalui hukum sebagai sarannya yang digunakan dalam mencapai tujuan negara yang sudah di cita-citakan. Hukum yang berlaku di Indonesia ada dua yakni Hukum tidak tertulis (hukum kebiasaan atau hukum adat) dan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan). Salah satu bentuk hukum dalam tertulis dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah peraturan daerah kabupaten/kota.

Lahirnya Perda Kabupaten Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum sejatinya haruslah sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh

¹⁴ Ibid Pasal 1 angka 1

¹⁵ Ibid Pasal 1 angka 2

¹⁶ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian dalam Negeri, Yayasan Lembaga bantuan Hukum Indonesia, Yayasan TIFA, *Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah*, Jakarta, (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2018), 7

¹⁷ Puguh Wiyono, *Golongan Orang Yang Berhak Menerima Bantuan Hukum*, <https://sulsel.kemenkumham.go.id/attachments/article/4449/Golongan%20yg%20berhak%20menerima%20bantuan%20hukum.pdf>. Diakses pada tanggal 30 Desember 2020

UU No. 16 Tahun 2011 yang menjadi dasar lahirnya perda tersebut dan bahkan tidak boleh bertentangan dengan UU tersebut sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Prinsip ini menyatakan bahwa hukum yang lebih rendah tingkatannya harus sesuai dengan ketentuan yang ada di atasnya, meskipun dalam hal ini, penggunaan prinsip ini juga tetap harus mempertimbangkan aspek *equal* dengan kekhususan Perda berdasarkan prinsip "*lex specialis derogat legi generali*".¹⁸Oleh karena itu penerapan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* menjadi dasar dalam pembentukan peraturan daerah supaya perda yang dibuat menjadi sinkron dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Tetapi faktanya diberbagai daerah masih banyak peraturan daerah yang masih bertentangan dan bahkan tidak sesuai dengan apa yang diamanatkan dari peraturan perundang-undangan diatas, tak terkecuali dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. Sehingga perda tersebut bukan malah menyelesaikan problematika yang ada tetapi menimbulkan permasalahan yang baru dalam menegakkan aturan tersebut.

Ada bebrapa permasalahan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. *Pertama:* Ruang lingkup berlakunya perda tersebut terlalu sempit. Ruang lingkup berlakunya bantuan hukum berdasarkan UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum bahwa bantuan hukum diberikan kepada penerima bantuan hukum yang menghadapi masalah hukum perdata, pidana dan tata usaha negara baik penyelesaian secara litigasi maupun non litigasi.¹⁹ Begitupun dengan Perda Jawa Timur No. 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. Penerima bantuan hukum dalam UU tersebut dijelaskan yang dimaksud dengan penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miski.²⁰

Berdasarkan UU tersebut bahwa bantuan hukum diberikan kepada orang yang berhak (orang atau kelompok orang miskin) menerima bantuan hukum berdasarkan UU tersebut yang sedang menghadapi permasalahan hukum perdata, pidana dan tata usaha negara yang penyelesaiannya melalui

¹⁸ Adminicjr, "Prinsip "*lex superior derogat legi inferiori*" harus digunakan, Seluruh Peraturan Daerah (Perda) Harus tunduk pada KUHP", Institute For Criminal Justice Reform, 27 Oktober 2015: <https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/> (diakses tanggal 03 Januari 2021)

¹⁹ Pasal 4 UU No. 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum

²⁰ Ibid Pasal 1 Angka 2

jalur litigasi maupun non litigasi. Sementara itu dalam Perda Kabupaten Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum menyatakan bahwa Bantuan Hukum hanya diberikan kepada penerima bantuan hukum yang menghadapi masalah hukum pidana dan tata usaha negara yang penyelesaian bersifat litigasi.²¹ Padahal, fenomena yang terjadi di masyarakat persolan yang dihadapi oleh masyarakat khusus orang atau kelompok orang miskin tidak hanya terbatas pada permasalahan pidana dan tata usaha negara tetapi juga permasalahan keperdataan baik yang bersifat litigasi maupun non litigasi.

Kedua, adanya inkonsistensi dalam perda tersebut. Hal itu dapat dibuktikan dengan adanya aturan atau pasal dalam perda tersebut yang masih bertentangan antara pasal yang satu dengan pasal yang lainnya. Misalnya yang terdapat dalam pasal 3 perda tersebut menyatakan bahwa tujuan diberikannya bantuan hukum adalah untuk menjamin dan memnuhi hak penerima bantuan hukum dan mewujudkan hak konstitusional masyarakat sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum. Sedangkan dalam pasal 4 ayat (1) Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum dalam perkara pidana dan tata usaha negara yang bersifat litigasi. Artinya, bahwa perda tersebut terkesan memberikan batasan dalam penyelenggaraan bantuan hukum yang masih relatif sempit karena hanya permasalahan pidana dan tata usaha negara yang permasalahannya diselesaikan melalui pengadilan . padahal *access to justice* tidak selalu diselesaikan melalui meja hijau tetapi juga melalui jalur non litigasi misalnya dalam kasus keperdataan.

Ketiga, objek penerima bantuan hukum *error in persona*. Penerima bantuan hukum dalam UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menyebutkan Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin²², bahkan dalam buku Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah diperluasa lagi cakupannya atau objek penerimanya, penerima bantuan hukum juga dapat berasal dari; 1) anak, 2) penyandang disabilitas, 3) perempuan, 4) penduduk lanjut usia, 5) tenaga kerja Indonesia, atau 6) orang atau kelompok rentan lainnya sesuai dengan konteks daerahnya dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tetapi dalam perda kabupaten pamekasan tersebut objek penerima bantuan hukum tidaklah tepat sasaran (*error in persona*) karena yang menjadi objek penerimanya bukan golongan sebagaimana telah disebutkan. Hal itu dibuktikan dengan adanya aturan sebagaimana yang terdapat dalam pasal 4 ayat (4) yang menyatakan bahwa

²¹ Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin

²² Pasal 1 angka 2

Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum dalam status sebagai **terdakwa** atau **tergugat**.²³ Secara gramatikan penyusunan pasal tersebut tidak ada yang bermasalah tetapi secara substansinya mengenai objek penerima bantuan hukum salah sasaran (*misdirected*) karena terdapatnya kalimat **tergugat** yang menjadi objek penerimanya. Tergugat yang dimaksud dalam pasal ini adalah tergugat yang posisinya dalam kasus tata usaha negara karena dalam perda tersebut pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa bantuan hukum diberikan kepada penerima bantuan hukum dalam perkara pidana dan tata usaha negara. Tergugat dalam sengketa PTUN didefinisikan Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.²⁴ Bagaimana mungkin Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat dikategorikan sebagai orang atau kelompok orang miskin sehingga tidak dapat memenuhi hak dasarnya secara layak dan mandiri sehingga berhak menerima bantuan hukum dan segala biaya yang timbul dalam perkara tersebut dibebankan kepada daerah sesuai dengan perda tersebut.

Keempat, tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Perda tersebut tidak dapat dilaksanakan karena ada beberapa ketentuan dalam perda tersebut yang mengisyaratkan adanya Peraturan Bupati yang harus dikeluarkan setelah Perda tersebut diundangkan. Misalnya, pasal 6 ayat (2), pasal 12 ayat (2), dan pasal 25, tetapi sampai dengan saat ini peraturan bupati yang dimaksud belum juga direalisasikan.

Keenam, minimnya sosialisasi perda tersebut oleh pihak pemerintah khususnya pemerintah kabupaten pamekasan kepada masyarakat, sehingga masih banyak orang/sekelompok orang miskin yang masih menghadapi permasalahan hukum yang tidak dapat diselesaikan karena berkaitan dengan keterbatasan secara finansial dan tidak pahaman terkait prosedur penyelesaian hukum yang dihadapi.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:

²³ Pasal 4 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan hukum Untuk Masyarakat Miskin

²⁴ Pasal 1 angka 12 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Access To Justice For The Poor People:

1. Pembentukan peraturan daerah baik provinsi, kabupaten/kota adalah kewenangan pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantu. Pembentukan peraturan daerah untuk menjawab perubahan masyarakat yang dinamis, tantangan globalisasi dan otonomi daerah sebagai upaya terwujudnya *good local governance*. Pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya.
2. Bantuan hukum diberikan kepada penerima bantuan hukum yaitu orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasarnya secara layak dan mandiri. Selain golongan tersebut maka tidak berhak menerima bantuan hukum.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Pemberian Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin masih banyak problem yang dihadapi, ruang lingkupnya masih terlalu sempit karena hanya permasalahan yang diselesaikan secara litigasi saja yang mendapatkan bantuan hukum, inkonsistensi, penerima bantuan hukum *error in persona*, tidak memiliki kekuatan eksekutorial, dan kurangnya sosialisasi oleh pemerintah kabupaten pamekasan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilaksanakan yaitu memberikan rekomendasi atau saran sebagai berikut :

1. Penyusunan perda bantuan hukum harus memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga perda yang dibuat betul-betul mengatasi permasalahan masyarakat kabupaten pamekasan , bukan menambah permasalahan yang baru.
2. Pemerintah kabupaten pamekasan sebaiknya merevisi perda yang sudah ada agar akses keadilan oleh masyarakat miskin dapat dirasakan secara nyata. Sehingga bantuan hukum yang dimaksud bersifat aktif, responsif dan struktural.
3. Mensosialisasikan kepada masyarakat agar seyogyanya masyarakat menyadari pentingnya bantuan hukum dan memiliki kesadaran hukum sehingga dapat secara bersama-sama mewujudkan *aces to justice for the poor people* secara nyata dan konkrit.

DAFTAR PUSTAKA

Diantha , I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, Cet Ke-2, 2017

Access To Justice For The Poor People:

Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoretik dan Pedoman Pembentukannya*, Sleman, CV. Budi Utama, Cet Ke-1, 2015

Hamidi, Jazim, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah; Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2011.

Khaleed, Badriyah, *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, Medpress Digital, 2014

Bo'a, Fais Yonas "Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional, *Pancasila as the Source of Law in the National Legal System*", Jurnal Konstitusi, Vol 15, Nomor 1, Maret 2018

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian dalam Negeri, Yayasan Lembaga bantuan Hukum Indonesia, Yayasan TIFA, *Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah*, Jakarta, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2018

Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Tahunan, Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum*, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014

Adminicjr, "Prinsip "lex superior derogat legi inferiori" harus digunakan, Seluruh Peraturan Daerah (Perda) Harus tunduk pada KUHP", Institute For Criminal Justice Reform, 27 Oktober 2015: <https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/> , diakses tanggal 03 Januari 2021

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Access To Justice For The Poor People:

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin