

LAPORAN AKHIR

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DPRD KABUPATEN SRAGEN TENTANG
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM BAGI
MASYARAKAT MISKIN**



Disusun oleh:
Tim Tenaga Ahli
DPRD Kabupaten Sragen

**PEMERINTAH KABUPATEN SRAGEN
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TAHUN 2023**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT atas selesainya penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang "Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin". Pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara merupakan upaya menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Hal tersebut juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang menjadi dasar bagi negara untuk menjamin warga negara khususnya bagi orang atau kelompok orang miskin untuk mendapatkan akses keadilan dan kesamaan di hadapan hukum.

Oleh karena itu penting disusun sebuah peraturan daerah yang tentunya dalam implementasinya memerlukan peran serta dari pemerintah daerah dengan segenap *stakeholder* terkait serta masyarakat wilayah yang bersangkutan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan mendukung penyusunan naskah akademik ini hingga selesai.

Kami menyadari bahwa naskah akademik ini jauh dari sempurna. Dengan penuh kerendahan hati, kami mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar naskah akademik ini benar-benar bermanfaat bagi masyarakat. Akhir kata, semoga naskah ini dapat memenuhi fungsinya.

Sragen, Juni 2023
Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode	6
BAB II : KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	6
A. Kajian teoritis	9
B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma	28
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.	37
D. Kajian terhadap implikasi penerapan peraturan baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.	38
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	41
BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	55
A. Landasan Filosofis	55
B. Landasan Sosiologis	57
C. Landasan Yuridis	59
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	60

A. Jangkauan	60
B. Arah Pengaturan	60
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda	61
BAB VI : PENUTUP	69
A. Simpulan	69
B. Saran	70

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN :

DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SRAGEN
TENTANG BANTUAN HUKUM UNTUK MASYARAKAT MISKIN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Bangsa Indonesia telah memiliki kesadaran akan konsep negara hukum¹ sebagai pilihan yang ideal bagi negara Indonesia yang diproklamasikan 17 Agustus 1945. Setelah mengalami pasang surut, perjalanan ketatanegaraan Indonesia sampai pada era reformasi tahun 1998. Salah satu tuntutan reformasi adalah perubahan tatanan berbangsa dan bernegara Indonesia ke arah yang lebih konkret dengan semangat konstitusionalisme.

Memfokuskan spektrum kajian pembentukan hukum pada keterlibatan negara dalam percepatan aksesibilitas hukum sesuai amanat konstitusi, isu hukum demikian menemukan momentumnya ketika Undang-Undang Bantuan Hukum hadir sebagai jaminan terhadap keadilan dan kesamaan di hadapan hukum. Melalui undang-undang dimaksud, negara diproyeksikan hadir untuk melindungi dan memenuhi hak asasi warga negara untuk mengecap hukum bagi setiap diri pribadi (*justice for all*) dan jaminan atas akses terhadap keadilan (*access to justice*). Meskipun

¹ Moh. Mahfud, MD. Mengemukakan “Di dalam prisma sistem hukum Pancasila saya melihat bahwa negara hukum kita memadukan secara harmonis unsur-unsur, baik dari *rechtsstaat* (kepastian hukum) dan *The Rule of Law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtsstaat* dan *The Rule of Law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau komplementatif yang dalam penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan. Menurut penulis, pengambilan konsepsi prisma ini tepat karena sesuai dengan nilai-nilai hukum yang memang akan kita tegakkan. Tidaklah mungkin kita hanya mengambil salah-satunya secara mutlak kategoris, seperti halnya tidak mungkinnya kita mengambil salah satu antara ‘individualisme’ dan ‘komunalisme’ atau antara ‘negara agama’ dan ‘negara sekuler’. Konsepsi prisma memungkinkan kita mengambil unsur-unsur yang baik dari konsep-konsep yang berbeda itu, sebab sistem kemasyarakatan kita pun, sejak dulu sebenarnya bersifat prisma. Moh. Mahfud MD. Hukum, ‘Moral dan Politik’ (Materi Stadium Generale Untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang). 23 Agustus 2008. Fred W. Riggs. 1964. *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin Company. Boston.

pemberian bantuan hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggung jawab negara, namun sebagai negara hukum yang mendasarkan diri pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peran dan tanggungjawab aksesibilitas demikian diambil oleh negara. Sebagai negara hukum², Indonesia mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk hak atas bantuan hukum. Penyelenggaraan pemberian bantuan hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai implementasi negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*)³. Sebagaimana pandangan Sulistiyowati Irianto, akses terhadap keadilan merupakan salah satu persoalan kemasyarakatan yang sangat rumit dan tidak bisa dijawab secara tekstual dan monodisiplin, dan dalam situasi seperti ini penjelasan yang lebih mendasar dan mencerahkan bisa didapatkan secara interdisipliner. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu pendekatan hukum yang bisa menjelaskan hubungan antara hukum dan masyarakat⁴.

² Konsepsi negara hukum dalam konteks kekiniannya, telah mengalami perkembangan yang pesat dengan mendiametralkan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law (RoL)*. Titik berat penegakan hukum di dalam *rechtsstaat* adalah kepastian hukum, sehingga hakim yang baik adalah hakim yang dalam membuat putusan dapat menemukan hukum-hukum tertulis yang pasti. Di dalam *rechtsstaat*, hakim merupakan corong undang-undang. Sedangkan *RoL* adalah istilah untuk negara hukum di negara-negara kawasan Anglo Saxon yang lebih menekankan pada pentingnya 'hukum tidak tertulis' (*common law*) demi tegaknya keadilan substansial. Kebenaran dan keadilan hukum di dalam *RoL* lebih berpijak atau menekankan tegaknya substansi keadilan daripada kebenaran formal prosedural semata; artinya yang benar dan adil itu belum tentu tercermin dalam hukum tertulis, melainkan bisa tumbuh di dalam sanubari dan hidup di dalam masyarakat. Oleh karenanya, hukum tertulis (undang-undang) dapat disimpangi oleh hakim jika undang-undang itu dirasa tidak adil. Mahfud MD, "Hukum, Moral dan Politik" (Materi Stadium Generale Untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang). 23 Agustus 2008.

³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, hlm. 12

⁴ Sulistiyowati Irianto dkk. 2012. Ed-1 "Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya", *Kajian Sosio legal (Seri Unsur-Unsur*

Pada tataran lingkup di daerah, ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” pada kondisi terkini agaknya juga mendapatkan perhatian serius. Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk salah satunya hak untuk mendapatkan Bantuan Hukum. Penyelenggaraan pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai implementasi negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Akan tetapi, jaminan atas hak konstitusional tersebut dirasakan belum mendapatkan perhatian secara memadai, sehingga dibentuk Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang menjadi dasar bagi negara untuk menjamin warga negara khususnya bagi orang atau kelompok orang miskin untuk mendapatkan akses keadilan dan kesamaan di hadapan hukum. Hal yang menarik berkait keikutsertaan daerah guna mewujudkan *access to justice* demikian, justru ditemukan dalam salah satu faset di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yaitu Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan anggaran untuk menyelenggarakan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ketentuan teknisnya harus diatur dalam Peraturan Daerah. Oleh karena itu, langkah konkret tanggung jawab Pemerintah Daerah harus diimplementasikan melalui pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin, yang kajian teoretisnya dapat disimak dalam Naskah Akademik dimaksud.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Permasalahan-permasalahan apakah yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen terkait dengan Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin?
2. Mengapa diperlukan Peraturan Daerah mengenai Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin di Kabupaten Sragen?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun yang menjadi tujuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin adalah sebagai berikut.

1. Untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Sragen terkait dengan Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin serta cara-cara untuk mengatasi permasalahan tersebut.
2. Untuk merumuskan permasalahan hukum terkait bantuan hukum untuk masyarakat miskin sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin sebagai dasar hukum penyelesaian permasalahan.
3. Untuk mendapatkan rumusan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang mendasari pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin.

4. Untuk mendapatkan rumusan tentang sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin.

Penyusunan naskah akademik ini diharapkan berguna sebagai acuan dan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin di Kabupaten Sragen.

D. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian pada disiplin ilmu hukum, sehingga metode penyusunannya berbasiskan pada metode penelitian hukum. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini adalah metode penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum empiris atau sosiolegal. Penelitian hukum doktrinal yang dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur atau di dalamnya terdapat ketentuan mengenai bantuan hukum. Pasal-pasal peraturan perundangan yang telah ada yang mengatur tentang bantuan hukum adalah bagian yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, diumumkan denganMaklumat Tanggal 30 April 1847, S. 1847-23;
 - c. Reglemen Acara Perdata, (*Reglement op de Rechtsvordering*), S.1847-52 jo.1849-63.

- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
- f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4288);
- g. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).
- h. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2011, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 5248).
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5421);
- j. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 Nomor 5 Seri D) sebagaimana diubah dan ditambah dengan Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin;

2. Bahan hukum sekunder, yaitu buku, surat kabar, dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Perkara Nomor 006/PUU-II/2004 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Analisis terhadap bahan-bahan hukum dan data yang diperoleh dilakukan dengan tahapan: kompilasi bahan-bahan hukum, klasifikasi, sistematisasi, yang selanjutnya dilakukan interpretasi sesuai dengan teori hukum yang dapat dipertanggung jawabkan secara akademis.

Sedangkan metode hukum empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) dilanjutkan dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan daerah yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pengertian Bantuan Hukum

Ada beberapa literatur menterjemahkan bantuan hukum dari kata “*Legal aid*”. Black’s Law Dictionary mendefinisikan

legal aid: free or inexpensive legal services provided to those who cannot afford to pay full price. Legal aid is usually administered locally by a specially established organization⁵.”

Berdasarkan bantuan hukum merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma, baik di luar maupun di dalam pengadilan, secara pidana, perdata, dan tata usaha negara, dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum, serta hak asasi manusia.

Yahya Harahap menggunakan istilah “Pelayanan Hukum” untuk memberi makna yang lebih luas. Pelayanan Hukum dimaknai sebagai bantuan kepada anggota masyarakat tujuannya menghapus kenyataan-kenyataan diskriminatif dalam penegakan dan pemberian jasa bantuan antara rakyat miskin yang berpenghasilan kecil dengan masyarakat kaya yang menguasai sumber dana dan posisi kekuasaan. Pelayanan hukum yang diberikan kepada anggota masyarakat yang memerlukan, dapat diwujudkan kebenaran hukum itu sendiri oleh aparat penegak hukum dengan jalan menghormati setiap hak yang dibenarkan hukum bagi setiap anggota masyarakat tanpa membedakan kaya dan miskin. Menegakan hukum dan penghormatan kepada hak yang diberikan oleh hukum kepada

⁵Garner, 2004, eight edition, *Black’s Law Dictionary*, Thomas West, The United State of America, hlm. 192.

setiap orang dan lebih cenderung menyelesaikan sengketa dengan cara perdamaian⁶.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa dalam bantuan hukum terdapat beberapa unsur, yaitu:

- a. penerima bantuan hukum adalah fakir miskin atau orang yang tidak mampu secara ekonomi;
- b. bantuan hukum diberikan baik di dalam maupun di luar proses pengadilan;
- c. bantuan hukum diberikan baik dalam lingkup peradilan pidana, perdata maupun tata usaha negara;
- d. bantuan hukum diberikan secara cuma-cuma.

2. Hubungan Bantuan Hukum dengan Konstitusi

Bantuan hukum merupakan salah satu amanat konstitusi. Konstitusionalisme adalah sebuah gagasan tentang pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan, yang didukung oleh adanya undang-undang dasar, adanya lembaga perwakilan yang demokratis, kebebasan warga, dan persamaan kedudukan dalam hukum. Persamaan kedudukan dalam hukum berarti adanya kesempatan atau hak yang sama bagi setiap orang untuk mendapatkan keadilan. Hal ini tercermin dalam beberapa pasal dari UUD 1945, sehingga memberi suatu pesan (konstitusi) bahwa bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara adalah sebuah keniscayaan.

Ada beberapa pasal dari UUD 1945 yang berkaitan dengan perlunya jaminan negara untuk menyelenggarakan bantuan hukum:

1. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

“Negara Indonesia adalah Negara hukum.”

Dalam konsep Negara Hukum, hukum harus harus berdasarkan *the rule of law*⁷ dijadikan panglima dalam

⁶Yahya Harahap, 2006, Cetakan kedelapan, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP – Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 344.

dinamika kehidupan kenegaraan, bukan politik ataupun ekonomi. Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan social yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya⁸.

Salah satu aspek penting dari *the rule of law* adalah asas legalitas. Asas legalitas merupakan jaminan kepada setiap orang tidak ada dihukum sampai sebelum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perbuatan yang dilarang, sehingga setiap orang dapat mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.

Bila menilik dari sejarahnya, asas legalitas merupakan karya monumental yang diciptakan oleh Paul Johan Anslem von Feuerbach seorang ilmuwan hukum pidana Jerman (1775-1833). Apa yang dirumuskan oleh Feuerbach dalam istilah latin *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*, yang dapat diartikan dalam bahasa Indonesia “tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana yang mendahuluinya”. Sering juga digunakan istilah latin *nulum crimen sine lege stricta* yaitu “tidak ada delik tanpa ketentuan yang tegas”.

⁷Munir Fuady, hlm. 19

⁸Jimli Asshiddiqie, tanpa tahun, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, hlm.

Menurut Hazewinkel-Suringa, pemikiran seperti apa yang terkandung dalam asas legalitas itu ditemukan juga dalam ajaran Montesquieu mengenai ajaran pemisahan kekuasaan, bukan hakim yang menyebutkan apa yang dapat dipidana, pembuat undang-undang menciptakan hukum. Pembuat undang-undang tidak saja menetapkan norma tetapi juga harus diumumkan sebelum perbuatan⁹.

Asas legalitas secara historis merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan penguasa di zaman *Ancien Regime* serta jawaban atas kebutuhan fungsional terhadap kepastian hukum yang menjadi keharusan di dalam suatu negara hukum liberal pada waktu itu¹⁰.

Sebagaimana apa yang dikatakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa; KUHP (WvS) warisan Belanda dilatarbelakangi oleh pemikiran/paham individualisme-liberalisme dan sangat dipengaruhi oleh aliran klasik, walaupun ada juga pengaruh aliran neo-klasik. Aliran klasik menjadikan paham pembalasan sebagai dalih tujuan pemidanaan. Hukum pidana menjadi bersifat retributif dan represif. Aliran klasik berpaham *indeterminisme* mengenai kebebasan kehendak manusia yang berfokus pada perbuatan pelaku kejahatan sehingga dikehendaki hukum pidana pada perbuatan dan bukan pada pelakunya¹¹.

Adapun menurut Groenhuijsen, ada empat makna yang terkandung dalam asas legalitas: Pertama, bahwa pembuat undang-undang tak boleh memberlakukan ketentuan pidana berlaku mundur. *Kedua*, bahwa semua perbuatan yang dilarang harus dimuat dalam rumusan delik sejelas-jelasnya.

⁹ Andi Hamzah, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.40

¹⁰ Komariah Emong Sapardjaja, 2002, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Alumni, hlm.6

¹¹ Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm.10

Ketiga, hakim dilarang menyatakan bahwa terdakwa melakukan perbuatan pidana didasarkan atas hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan, dan *keempat*, terhadap peraturan hukum pidana dilarang diterapkan analogi. Dalam menetapkan sumber hukum atau dasar patut dipidananya suatu perbuatan bertolak pada asas legalitas dalam pengertian formal. Sumber hukum utamanya ialah kepastian undang-undang¹².

Konsep *The rule of law* bukan hanya masyarakat yang dituntut taat pada hukum, melainkan pemerintah beserta segenap perangkatnya beserta aparat penegak hukum. Salah satu bentuk ketaatan penegak hukum pada hukum adalah dengan menaati hak-hak tersangka maupun terdakwa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

The rule of law mencakup ukuran-ukuran hukum yang baik, antara lain:

- a. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan legislative, eksekutif dan yudikatif.
- b. Kaidah-kaidah hukum harus selaras dengan hak asasi manusia.
- c. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi social yang memungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi manusia dan penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
- d. Terdapatnya tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan dari perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.

¹² Barda Nawawai Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.88.

- e. Adanya badan Yudikatif yang bebas dan merdeka yang dapat memeriksa serta memperbaiki setiap tindakan yang sewenang-wenang dari badan eksekutif dan legislative¹³.

2. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Negara telah menjamin persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*). Oleh karena itu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus menjamin seluruh masyarakat mendapat perlakuan yang sama dihadapan hukum. Masyarakat miskin pada umumnya memiliki pengetahuan hukum yang rendah dan akses yang terbatas terhadap pemenuhan hak-haknya, sehingga membutuhkan bantuan hukum. Akses untuk mendapatkan bantuan hukum dari advokat akan membutuhkan biaya, beban biaya inilah yang pada umumnya tidak mampu dijangkau oleh masyarakat miskin.

Pihak yang dapat menjadi pemberi bantuan hukum adalah Advokat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pemberi bantuan hukum sejak awal mempunyai komitmen memberikan bantuan hukum kepada orang tidak mampu secara cuma-cuma, tetapi profesi advokat sejak awal didesain untuk menjadi berprofesi memberi jasa hukum (bukan bantuan hukum)¹⁴, baik di dalam maupun di luar pengadilan, berupa memberikan konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien, secara profesional dengan

¹³Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, hlm. 65.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat membedakan antara “Jasa Hukum” dan “Bantuan Hukum” yang dilakukan oleh Advokat. Letak perbedaannya adalah “Jasa Hukum” mensyaratkan honorarium terhadap jasa Advokat, sedangkan “Bantuan Hukum” diberikan kepada masyarakat miskin yang memiliki masalah hukum secara cuma-cuma.

mendapatkan honorarium dari klien, disamping memang advokat juga mempunyai kewajiban memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Beda antara pemberi bantuan hukum dengan advokat sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, pemberi bantuan hukum didesain sejak awal mengemban tugas untuk memberi bantuan hukum cuma-cuma dan tidak sebagai sebuah profesi serta mata pencaharian/pekerjaan. Sedangkan advokat adalah pekerjaan profesi atau mata pencaharian sehingga selalu terdapat motif imbalan atau honorarium. Pada prinsipnya kewajiban untuk memberikan bantuan hukum kepada masyarakat miskin adalah kewajiban negara, sehingga kewajiban tersebut tidak dapat dilimpahkan kepada profesi Advokat tanpa ada peran dari Negara.

Bantuan hukum sebagai salah satu konkretisasi hak fakir miskin untuk dibela oleh ahli hukum (advokat) merupakan bagian dari pengakuan persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum yang dijamin oleh konstitusi harus diimbangi dengan persamaan perlakuan. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan fasilitas bantuan hukum bagi fakir miskin. Pemerintah Daerah juga memiliki kewajiban memberi fasilitas bantuan hukum di daerah masing-masing untuk menjamin terlaksananya hak-hak fakir miskin di wilayahnya agar kedudukannya seimbang (sama) di hadapan hukum.

Konsep bantuan hukum ini memerlukan anggaran. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menyediakan dana bantuan hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusinya mendanai program bantuan hukum. Pada tahap pelaksanaannya Pemerintah Daerah harus mendorong

terbentuknya Lembaga Bantuan Hukum dan suatu unit Pemerintah Daerah yang menyeleksi siapa yang berhak mendapatkan bantuan hukum¹⁵, dan melakukan pengawasan terhadap kinerja pemberi bantuan hukum.

3. Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Pasal 28D ayat (1) tersebut menjamin bahwa setiap orang termasuk orang yang tidak mampu secara ekonomi, mempunyai hak untuk mendapatkan akses terhadap keadilan agar hak-hak mereka atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dapat diwujudkan. Sangat sulit dipahami secara konstitusional, bahwa orang miskin dapat memperoleh jaminan terhadap hak pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, tetapi mereka orang tidak mampu mengadvokasi dirinya sendiri dan tidak pula diberi akses terhadap keadilan, melalui lembaga-lembaga pengadilan (litigasi) maupun proses di luar pengadilan (non litigasi).

Dalam kondisi yang demikian diperlukan kehadiran pemberi bantuan hukum, yang memang sejak awal didesain untuk melakukan pekerjaan hukum untuk orang yang tidak mampu. Masyarakat yang tidak mampu dapat dijamin hak-haknya, dan mengakses keadilan dengan mendapatkan bantuan hukum dari pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma. Kehadiran pemberi bantuan hukum adalah implementasi kewajiban negara untuk membantu Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam tugas pemberian bantuan hukum bagi orang yang tidak mampu. Pemerintah Daerah berkewajiban terciptanya

¹⁵Frans Hendra Winarta, tanpa tahun, *PRO BONO PUBLICO Hak Konstitusi Fakir Miskin untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 166.

kesejahteraan kehidupan masyarakatnya khususnya dalam jaminan hak-hak pengakuan, dan jaminan hukum, sudah seyogyanya apabila visi dan misi yang diusung oleh pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu, berbeda dengan pemberian bantuan hukum sebagaimana yang dilakukan oleh pihak lain, yakni advokat.

Pasal 28D Ayat (2) tersebut, memberikan hak kepada pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum, mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja yang terbentuk antara pemberi bantuan hukum dengan orang yang tidak mampu yang mendapatkan bantuan hukum. Oleh karenanya, adalah menjadi kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menyediakan anggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bagi kepentingan pemberian bantuan hukum yang dilakukan oleh pemberi bantuan hukum. Aktivitas pemberi bantuan hukum tidak mungkin dapat berjalan efektif dalam melakukan tugas bantuan hukum berjalan dengan baik dan optimal, jika tidak mendapatkan dukungan khususnya anggaran dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Tanpa menghilangkan semangat pemberian bantuan hukum oleh pemberi bantuan hukum kepada orang miskin secara cuma-cuma (*prodeo*), maksud pemberian imbalan dan perlakuan yang adil dan layak bagi pemberi bantuan hukum harus diartikan sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks perlakuan adil dan layak karena telah melakukan pekerjaan bantuan hukum sebagai pemberi bantuan hukum. Imbalan tidak sama artinya dengan honorarium yang diterima advokat dari kliennya melainkan anggaran dana yang diperlukan oleh pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum.

4. Pasal 34 ayat (1) UUD 1945

“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”.

Konstitusi mengakui adanya hak ekonomi, social, budaya dan politik untuk fakir miskin¹⁶. Negara dan Pemerintah Daerah berkewajiban untuk memberikan perlakuan dan pelayanan yang lebih kepada fakir miskin dan anak-anak terlantar. Sudah menjadi kewajiban Negara dan Pemerintah Daerah memberikan jaminan kehidupan yang baik. Termasuk memberikan bantuan hukum kepada masyarakat miskin yang menghadapi masalah hukum. Oleh karena itu fakir miskin berhak untuk diwakili dan dibela oleh advokat baik di dalam maupun di luar pengadilan, sama seperti masyarakat mampu yang mendapatkan jasa hukum dari advokat. Sehingga bantuan hukum merupakan tugas dan tanggung jawab Negara dan Pemerintah Daerah dan merupakan hak konstitusional bagi setiap warga Negara.

3. Kajian Terhadap Bantuan Hukum dalam Sistim Peradilan

Proses hukum yang adil dan sistim peradilan tidak mungkin dapat dipisahkan. Tidak mungkin seseorang mendapatkan proses hukum yang adil tanpa melalui sistim peradilan. Sistim peradilan merupakan wadah bagi proses hukum yang adil bagi para pencari keadilan, sedangkan proses hukum yang adil merupakan roh dari sistim peradilan itu sendiri. Dalam penegakan proses hukum yang adil dalam sistim peradilan, masalah penegakan dan bantuan hukum memiliki peran yang penting. Penegakan hukum menuntut adanya penegak hukum yang bermental tangguh dan mempunyai integritas moral yang tinggi. Demikian juga dengan keberadaan bantuan hukum dalam sistim peradilan diharapkan dapat membantu jalannya proses peradilan yang jujur dan tidak

¹⁶Siti Aminah, 2009, *“Bantuan Hukum di Indonesia”*, dalam Patra M. Zen, dkk, *“Panduan Bantuan Hukum di Indonesia”* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. Hlm. 34.

memihak, agar apa yang menjadi tujuan Negara hukum dapat diwujudkan.

Idealnya setiap aparat penegak hukum selalu mempertimbangkan tiga tujuan hukum, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan¹⁷. Kepastian hukum diperlukan untuk memberikan jaminan kepada masyarakat tentang perbuatan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh dilakukan, sekaligus sebagai pedoman bagi aparat penegak hukum untuk melaksanakan tugasnya. Faktanya sangat sulit memenuhi ketiga unsur tersebut secara proporsional. Sering dijumpai kepastian hukum mendesak keadilan dan kemanfaatan, atau sebaliknya. Masyarakat pada umumnya tidak memahami bagaimana prosedur hukum sebagai jalan mencari keadilan. Oleh karenanya masyarakat membutuhkan bantuan pemberi bantuan hukum (advokat) untuk menyeimbangkan kedudukan sehingga tercapai ketiga tujuan hukum tersebut secara proposional.

Hak untuk mendapatkan bantuan hukum salah satunya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) Pasal 56 ayat (1) : *“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 tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka.”*

Pencantuman kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan bantuan hukum tanpa disertai pengaturan tentang tata cara pemberian bantuan hukum bagi fakir miskin tidak akan memberikan manfaat yang berarti bagi masyarakat.

¹⁷Roscoe Pound, 1982, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharata Karya Aksara, Jakarta, hlm, 38-39.

Beberapa aspek penting dalam proses hukum yang adil, yaitu : asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Untuk itu pembahasan kali ini akan membahas ketiga aspek tersebut dalam kaitannya dengan penyelenggaraan proses hukum yang adil dalam sistim peradilan.

1. *Equality Before The Law*

Asas persamaan di hadapan hukum merupakan aspek penting dalam proses hukum yang adil. Tanpa asas ini tidak mungkin proses hukum yang adil dapat ditegakan dalam proses peradilan. Oleh karena itu, setiap warga Negara tanpa kecuali harus diberi kesempatan yang sama untuk menggunakan hak-hak yang telah ditentukan oleh Undang-undang, seperti hak untuk mendapatkan bantuan hukum, hak untuk memberi keterangan secara bebas dan hak untuk mendapat peradilan yang jujur dan tidak memihak.

Kenyataannya pelaksanaan asas persamaan dihadapan hukum dalam proses hukum, khususnya perkara pidana masih terjadi disparitas dalam penjatuhan pidana maupun perlakuan antara tersangka/terdakwa/terpidana satu dengan yang lain. Ketika rakyat kecil/miskin dijatuhi pidana oleh Pengadilan, serta merta harus menjalani pidana. Sebaliknya orang yang memiliki kekuasaan dijatuhi pidana masih diberi kesempatan untuk mencari justifikasi agar tetap bebas¹⁸.

Pengakuan terhadap asas persamaan dihadapan hukum dapat dilihat dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang berbunyi: "*perlakuan yang sama atas diri setiap orang di hadapan hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan*".

¹⁸Prof. Dr. H. Heri Tahir, S.H.,M.H., 2010, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistim Peradilan Pidana di Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, hlm. 50.

Sebagai upaya untuk mengawasi peradilan, maka pada prinsipnya seriap persidangan harus diselenggarakan terbuka untuk umum. Persidangan dapat diselenggarakan secara tertutup dengan alasan kesusilaan, keteriban umum atau demi kepentingan nasional.

Setiap orang yang disangka melakukan melakukan perbuatan pidana, berhak mendapatkan jaminan yang sama, yaitu:

- a. Untuk diberitahukan secepatnya dalam detail dan dalam bahasa yang dapat dimengerti mengenai sifat dan sebab dari tuduhan terhadapnya.
- b. Untuk memperoleh cukup waktu dan fasilitas bagi persiapan pembelaannya dan untuk berkomunikasi dengan pembela yang ia pilih sendiri.
- c. Untuk diperiksa tanpa penundaan yang tidak beralasan.
- d. Untuk diperiksa dalam kehadirannya, dan untuk membela dirinya secara pribadi atau melalui penasihan hukum yang dipilih sendiri. Bila ia tidak didampingi penasihat hukum, ia berhak disampaikan atas hak nya itu. Bagi mereka yang tidak mampu, pengadilan dapat menyediakan secata Cuma-Cuma.
- e. Untuk memberikan kesempatan yang sama baik kepada saksi-saksi yang memberatkan maupun kepada saksi-saksi yang meringankannya.
- f. Untuk mendapatkan bantuan penerjemah secara Cuma-Cuma apabila ia tidak mengerti atau tidak apat berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan.
- g. Untuk tidak dipaksa memberikan kesaksian yang dapat merugikan dirinya sendiri atau mengaku salah¹⁹.

Asas Persamaan di hadapan hukum sesungguhnya bertujuan untuk mencegah situasi dimana ketidakmampuan

¹⁹A.A.G. Peters, et.al., 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 63-64.

financial menjadi hambatan bagi terpenuhi hak yang dimilikinya. Diskriminasi harus dihilangkan dalam proses hukum, para aparat penegak hukum dituntut memberikan perlakuan yang sama pada setiap orang tanpa pandang bulu. Hanya dengan cara tersebut proses persidangan dapat dipertanggungjawabkan²⁰.

2. *Persumption of Innocence*

Asas praduga tidak bersalah (*Persumption of Innocence*) pada dasarnya masnifestasi dari peradilan pidana modern yang melakukan pengambilalihan kekerasan atau sikap balas dendam oleh institusi yang ditunjuk oleh Negara²¹. Dengan demikian, seluruh pelanggaran harus diselesaikan melalui prosedur hukum yang berlaku.

Dalam hukum positif di Indonesia, asas praduga tidak bersalah dirumuskan dala Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman Jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi :

“Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan/atau dihadapkan didepan Pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya putusan Pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.”

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana asas praduga tidak bersalah ditegaskan pada penjelasan umum butir 3c, yang berisi: *“setiap orang yang disangka , ditangkap, ditahan, dituntut atau dihadapkan di hadapan siding pengadilan, wajib dianggap tidak bersalahsampai ada putusan pengadilan yang*

²⁰Prof. Dr. H. Heri Tahir, *op. cit.*, hlm. 54.

²¹*Ibid*, hlm. 80.

menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.”

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 18 ayat (1) juga mengatur tentang asas praduga tidak bersalah, yang berisi : *“Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Pengakuan terhadap asas praduga tidak bersalah mengandung 2 (dua) maksud. Disatu pihak ketentuan tersebut untuk memberikan jaminan dan perlindungan terhadap seorang orang yang telah dituduh melakukan suatu tindak pidana dalam proses pemeriksaan perkara jangan sampai “diperkosa” hak asasinya. Sedangkan dipihak lain, keketentuan tersebut memberikan pedoman kepada aparat penegak hukum agar membatasi tindakannya dalam melakukan pemeriksaan²².

Mardjono Reskodiputro berpendapat, asas praduga tidak bersalah adalah asas utama proses hukum yang adil (*due process of law*), yang sekurang-kurangnya memuat :

- a. Perlindungan terhadap sikap sewenang-wenang dari pejabat Negara.
- b. Pengadilanlah yang berwenang memutuskan bersalah tidaknya terdakwa.
- c. Sidang pengadilan harus terbuka untuk umum.
- d. Tersangka dan terdakwa harus mendapat jaminan untuk dapat membela diri sepenuhnya²³.

²²Abdurrahman, 1979, *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 158.

²³Mardjono Reskodiputro, 1997, *Bunga Rampai Permasalahan dalam System Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku kelima*, Pusat Pelayanan

Tersangka dan terdakwa mempunyai posisi yang setaraf dengan pejabat pemeriksa dalam kedudukan hukum dan berhak menuntut perlakuan yang telah digariskan dalam KUHAP²⁴. Faktanya tidak mungkin seorang tersangka/terdakwa memiliki posisi yang setaraf dengan pejabat penyidik atau penuntut umum, maka kehadiran Advokat sebagai pemberi bantuan hukum dihadapkan menjadi kekuatan penyeimbang terhadap proses hukum tersebut.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

Asas pembentukan peraturan daerah tetap terikat pada perangkat hukum nasional mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan nasional berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Secara konseptual asas tersebut berkembang lebih jauh dari sekedar deretan yang sederhana seperti yang diatur dalam Undang-undang. Oleh karenanya, selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I. C. Van der Vlies dalam bukunya

Keadilan dan Pengabdian Hukum (D/H Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, *hlm.* 36.

²⁴Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm.41.

yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang bersifat material meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang bersifat formal dan asas yang bersifat material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a asas tujuan yang jelas;
 - b asas perlunya pengaturan;
 - c asas organ/lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat;
 - d asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - e asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Pasal 5 menjelaskan dalam

membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
4. dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sementara Pasal 6 menjelaskan bahwa asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dirumuskan sebagai berikut:

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-

masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas tersebut di atas, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

1. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah
2. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam kaitanya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum

itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan '*pre-supposed*'. Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadi-nya keterhubungan internal dari adanya sistem yang mengge-rakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah* (*das Doppelte Rechtsanlit*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergan-tung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu

norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.²⁵

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum.

Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, maka perundang-undangan Republik Indonesia memiliki kedudukan yang hierarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2002. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, Kanisius, Yogyakarta. Hlm. 28-29

menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

Seorang yang menjadi tersangka atau terdakwa akan memiliki tekanan psikologis, terlebih dengan memperhatikan kewenangan penyidik, penuntut atau hakim untuk melakukan penahanan terhadap tersangka dan terdakwa, sehingga kedudukan yang setaraf tidak akan tercapai apabila tersangka dan terdakwa tidak didampingi oleh advokat yang akan membela hak-haknya. Kondisinya akan semakin buruk jika kondisi tersebut dihadapi oleh masyarakat miskin yang tidak memiliki pengetahuan hukum yang memadai. Cita-cita terhadap persamaan dihadapan hukum tidak akan tercapai.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan peraturan baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

Implikasi positif dari raperda ini adalah terjamin dan terpenuhinya hak bagi fakir miskin untuk mendapatkan akses keadilan dalam proses peradilan baik Litigasi maupun non-Litigasi, terwujudnya hak konstitusional warga negara sesuai dengan prinsip persamaan di hadapan hukum dan kepastian penyelenggaraan bantuan hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Kabupaten Sragen. Dalam pelaksanaan pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin di Kabupaten Sragen sangat dimungkinkan muncul beberapa permasalahan yang menjadi penghambat, namun juga dimungkinkan terdapat alasan pendukung yang dapat memudahkan implementasi dan penerapan pemberian bantuan

hukum bagi masyarakat miskin. Kedua faktor tersebut dapat dianalisis dengan menggunakan metode ROCCIPI.

Terdapat tujuh kategori dalam metode ROCCIPI. Pertama, *Rule* (peraturan). Peraturan perundang-undangan yang ada masih bersifat nasional yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Selain ada undang-undang, pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin juga ada dasar hukum yang lain yaitu Peraturan Pemerintah. Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Secara Cuma-Cuma dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Selanjutnya terdapat juga Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia 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. Dengan demikian, diperlukan Peraturan Daerah yang menindaklanjuti peraturan perundang-undangan tersebut dan menjadi dasar hukum pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin di Kabupaten Sragen.

Kedua, *opportunity* (kesempatan). Peraturan Daerah ini memungkinkan untuk diimplementasikan di Kabupaten Sragen karena Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum memerlukan penyempurnaan dengan memberikan batasan sasaran yang lebih konkrit yaitu kepada masyarakat miskin.

Ketiga, *capacity* (kemampuan). Peraturan Daerah ini didukung oleh sumber daya manusia yakni Perangkat Daerah di bidang Hukum, Sosial, dan Kependudukan, sehingga Peraturan Daerah ini bisa dilakukan secara maksimal.

Keempat, *communication* (komunikasi). Peraturan Daerah ini akan terimplementasikan dengan baik apabila sosialisasi dan pengawalan ketat dilakukan sebagai ajak mengkomunikasikan peraturan daerah di masyarakat. Perangkat Daerah di bidang hukum dan sosial sudah memiliki komunikasi yang baik dengan *stakeholders*. Komunikasi tersebut dilaksanakan di antaranya melalui kegiatan sosialisasi produk hukum bagi perangkat daerah dan masyarakat dan lainnya.

Kelima, *interest* (kepentingan). Peraturan Daerah ini ditujukan pada warga Kabupaten Sragen, sehingga diharapkan mampu menghadapi permasalahan sosial yang ada di masyarakat, terkhusus terkait bantuan hukum. Selain itu, Peraturan Daerah ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi bukti kehadiran pemerintah di bidang hukum bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin di Kabupaten Sragen.

Keenam, *process* (proses). Peraturan Daerah ini disusun dengan melalui proses yang menyaring dan mempertimbangkan masukan untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan, salah satunya melalui *Focus Group Discussion* dan Uji Publik, sehingga *stakeholders* dan pihak terkait dilibatkan dalam penyusunannya. Begitu pula dalam pelaksanaannya, Perangkat Daerah bidang hukum dapat meningkatkan kemitraan dengan *stakeholders*, sehingga Peraturan Daerah dapat diimplementasikan secara efektif.

Ketujuh, *ideology* (ideologi). Tujuan bernegara adalah untuk kesejahteraan, sebagaimana juga diamanatkan Sila Kelima Pancasila untuk mewujudkan keadilan sosial. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini tidak akan mendapatkan penolakan dan tekanan sosial dalam mengimplementasikannya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

Dalam beberapa undang-undang, sudah disinggung perihal bantuan hukum. Namun, pengaturannya masih bersifat deklarator semata dan belum mengatur secara lengkap mengenai bantuan hukum tersebut, hanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang mengatur secara khusus tentang mekanisme bantuan hukum. Hal ini antara lain ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Reglemen Acara Perdata (*Reglement op de Rechtsvordering*, S. 1847-52 jo. 1849-63), Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Pasal 18 ayat (6) :

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya, dan Peraturan Daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan Daerah merupakan aturan daerah dalam arti materiil (*perda in materiele zin*) yang bersifat mengikat (*legally binding*) masyarakat daerah otonom.

Peraturan Daerah sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

b. Pasal 28D Ayat (1) :

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

c. Pasal 28H Ayat (2):

“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”

d. Pasal 28I Ayat (4):

“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”

e. Pasal 28I Ayat (5):

“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHAP)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana disahkan sejak tanggal 31 Desember 1981, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76. Sebelum Undang-Undang ini berlaku, peraturan yang menjadi dasar bagi pelaksanaan hukum acara pidana dalam lingkungan peradilan umum adalah HIR *Staatsblad* Tahun 1941 Nomor 44 (*Het Herziene Inlandsch Reglement*) atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan Reglemen Indonesia yang Diperbaharui.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 terdapat Ketentuan antara lain:

Pasal 54 :

Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhakmendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasehat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam UU ini.

Ketentuan Pasal 54 ini memberikan landasan yuridis perlunya dibentuk pengaturan tentang Bantuan Hukum, karena mendapatkan bantuan hukum adalah hak (asasi) dari tersangka atau terdakwa. Dalam ketentuan pasal tersebut menekankan pada substansi pemberian bantuan hukum sebagai manifestasi hak (asasi) tersangka atau terdakwa dan bukan pada siapa yang seharusnya menjadi satu-satunya pihak yang mempunyai kewajiban memberikan bantuan hukum.

3. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Pasal 1792:

Pemberian kuasa ialah suatu persetujuan yang diberikan pemberian kekuasaan kepada orang lain yang menerimanya untuk melaksanakan sesuatu atas nama yang memberi kuasa.

Pasal 1793:

Kuasa dapat diberikan dan diterima dengan suatu akta umum dengan suatu surat di bawah tangan, bahkan dengan sepucuk surat ataupun lisan. Penerimaan surat kuasa dapat pula terjadi secara diam-diam dari disampaikan dari pelaksanaan kuasa itu oleh yang diberi kuasa itu.

Pasal 1794:

Pemberian kuasa terjadi dengan cuma-cuma, kecuali jika diperjanjikan sebaliknya. Jika dalam hal yang terakhir upahnya tidak ditentukan dengan tegas, maka penerima kuasa tidak boleh meminta upah yang lebih daripada yang ditentukan dalam Pasal 411 untuk wali.

Ketentuan pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa yang menerima kuasa tidak harus seorang advokat atau bukan. Bahkan kuasa diberikan secara cuma-cuma, hal ini yang menjadi dasar yuridis bahwa bantuan hukum secara cuma-cuma bagi warga negara yang tidak mampu menjadi penting untuk diatur dalam sebuah undang-undang khusus tentang bantuan hukum.

4. Reglemen Acara Perdata (*Reglement op de Rechtsvordering*, S. 1847-52 jo. 1849-63)

Bagian 12. berperkara secara cuma-cuma (*prodeo*) atau dengan biaya dengan tarip yang dikurangi.

Pasal 887 :

Untuk memperoleh ketetapan izin berperkara secara prodeo atau dengan tarip yang dikurangi tidak dipungut biaya. Dalam biaya pada pasal ini termasuk gaji penasehat hukum dan juru sita (Rv. 880)

Pasal 879

Akibat diizinkan berperkara secara prodeo atau dengan tarip yang dikurangi adalah, bahwa biaya kepanitaraan dalam hal pertama seluruhnya, sedangkan dalam hal yang kedua untuk separuhnya, dibebaskan kepadanya, bahwa masing-masing untuk hal yang pertama tidak dipungut dan untuk hal yang kedua dipungut separuh gaji pengacara dan juru sita, juga masing-masing untuk hal yang pertama secara cuma-cuma dan dalam hal kedua dipungut separuh biaya pelaksanaan keputusan hakim (RO. 72,190,201; Rv. 887, 881 dst).

Pasal 882 :

Bila ada alasan-alasan untuk pihak lawan dari orang yang diizinkan untuk berperkara secara prodeo, atau dengan tarip yang dikurangi, untuk menanggung biayanya, maka hakim karena jabatannya akan menghukumnya untuk membayar kepada panitera biaya kepanitaraan menurut ketentuan Pasal 879, begitu pula mengganti biaya yang telah dikeluarkan pemerintah untuk uang jalan juru sita juga gaji pengacara dan para juru sita yang termasuk dalam pengertian biaya sepanjang pemohon yang telah dibayarkan terlebih dulu.

Pihak lawan dipaksa untuk melakukannya dengan suatu surat perintah pelaksanaan yang dikeluarkan oleh ketua raad van justitie yang menjatuhkan putusan. Penyerahan tidak ada dilaksanakan sebelum keputusan mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Terhadap surat perintah itu tidak ada upaya hukum yang lebih tinggi.

Pasal 884 :

Dalam hal penyelesaian yang sangat buru-buru sambil menunggu putusan mengenai permohonannya, ketua majelis, seperti dimaksud dalam Pasal 873, dapat mengizinkan permohonan untuk berperkara secara prodeo atau dengan tarip yang dikurangi.

Izin itu dimohon dengan surat permohonan yang ditandatangani oleh pengacara. Tentang keharusan menyampaikan surat-surat untuk menguatkan keadaan miskin atau kurang mampu ditetapkan oleh ketua. Untuk memperoleh ketetapan mengenai permohonan tidak boleh dipungut biaya.

Ketentuan pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa bantuan hukum harus diberikan kepada orang yang tidak mampu. Sehingga kelahiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Bantuan Hukum menjadi sangat tepat untuk melegitimasi secara konstitusional hak warga negara yang tidak mampu dalam mendapatkan akses keadilan dalam perkara perdata. Implementasinya di tingkat daerah masih memerlukan peraturan daerah.

5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 18 ayat (4):

Setiap orang yang diperiksa berhak mendapatkan bantuan hukum sejak saat penyidikan sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan pasal tersebut jelas bahwa bantuan hukum sangat dibutuhkan baik sejak penyidikan, penuntutan, dan pengadilan di semua tingkatan sampai memperoleh kekuatan hukum tetap. Sehingga jelas bahwa peraturan daerah tentang Bantuan Hukum relevan untuk dibentuk.

6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Pasal 22 ayat (1) :

Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu.

Pasal 22 ayat (2) :

Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara pemberian bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 23 ayat (1) :

Advokat asing wajib memberikan jasa hukum secara cuma-cuma untuk suatu waktu tertentu kepada dunia pendidikan dan penelitian hukum.

Pasal 23 ayat (2) :

Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara mempekerjakan advokat asing serta kewajiban memberikan jasa hukum secara Cuma-Cuma kepada dunia pendidikan dan penelitian hukum diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.

Ketentuan pasal tersebut, yang berwenang untuk menerima kuasa untuk beracara di pengadilan adalah profesi advokat. Advokat mempunyai kewajiban untuk melakukan pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Tetapi kewajiban tersebut tidak jelas dan tidak fokus karena tugas pemberian bantuan hukum secara cuma-cumanya menjadi salah satu tugas “tambahan dan sampingan” advokat. Terlepas dari itu semua, visi dan misi advokat memang berbeda dengan visi dan misi pemberi bantuan hukum yang pengaturannya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang bantuan hukum. Karena akses keadilan sebagaimana ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 H ayat (2), dan Pasal 28 I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945, memang dijamin oleh konstitusi dan hanya sangat mungkin diwujudkan apabila dilakukan oleh orang dan pihak khusus serta pengaturan yang khusus pula. Dengan demikian tidak ada alasan apapun untuk menolak kehadiran Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum hanya karena dengan argumentasi dan alasan sudah ada ketentuan Pasal 22 tersebut.

7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Pasal 56 :

Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.

Pasal 57 :

Bantuan Hukum dan Pos Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan Pasal 56 dan Pasal 57 tersebut jelas bahwa perlu dibentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang bantuan hukum. Sehingga jelas landasan filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis perlunya bantuan hukum diatur secara khusus yang berlaku di wilayah Sragen. Sebab bantuan hukum bukan komoditas yang bisa diperjualbelikan oleh pihak manapun. Kehadiran Peraturan Daerah Bantuan Hukum adalah dalam konteks menegaskan secara paradigmatis bahwa bantuan hukum bukan sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan secara profesional dengan tarif jasa tertentu walaupun atas dasar kesepakatan antara pemberi bantuan hukum dengan penerima bantuan hukum. Bantuan hukum adalah satu hak yang menjadi kewajiban pihak lainnya untuk memberikannya. Posisi negara seharusnya menjadi sangat penting dan urgen untuk mengambil peran dan posisi dalam menjamin hak warga negara untuk mendapatkan bantuan hukum secara memadai yang dijamin konstitusi.

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

Pasal 3 :

Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:

- a. menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan;*
- b. mewujudkan hak konstitusional segala warga negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum;*
- c. menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia; dan*

d. mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 4 ayat (1) :

Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi masalah hukum.

Pasal 4 ayat (2) :

Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi.

Pasal 4 ayat (3) :

Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum.

Pasal 5 ayat (1) :

Penerima Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri.

Pasal 17 ayat (1) :

Pemerintah wajib mengalokasikan dana penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 17 ayat (2) :

Pendanaan penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan pada anggaran kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Pasal 19 ayat (1) :

Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pasal 19 ayat (2) :

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan pasal KUH Perdata menegaskan bahwa yang menerima kuasa tidak harus seorang Advokat. Hal ini menjadi dasar yuridis bahwa

bantuan hukum secara cuma-cuma bagi warga negara yang tidak mampu menjadi sangat penting untuk diatur dalam sebuah undang-undang khusus tentang Bantuan Hukum. Ketentuan pasal-pasal RV tersebut menegaskan bahwa bantuan hukum harus diberikan kepada orang yang tidak mampu. Didukung dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menjadi sangat tepat untuk melegitimasi secara konstitusional hak warga negara yang tidak mampu untuk mendapatkan akses keadilan dalam perkara perdata.

Ketentuan dalam pasal Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat bermakna bahwa Advokat juga mempunyai kewajiban untuk melakukan pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Tetapi kewajiban tersebut tidak jelas dan tidak focus karena tugas pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma menjadi salah satu tugas “tambahan dan sampingan” Advokat. Sebab tidak ada pengaturan sanksi secara tegas (melakukan kewajiban memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma, hanya dipandang sebagai masalah etis). Terlepas dari itu semua, visi dan misi advokat berbeda dengan visi dan misi pemberi bantuan hukum yang pengaturannya akan diatur dalam undang-undang khusus tentang bantuan hukum. Akses keadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 H ayat (2), dan Pasal 28 I ayat (4) dan (5) UUD 1945, memang dijamin oleh konstitusi dan hanya mungkin diwujudkan apabila dilakukan oleh orang atau pihak tertentu dalam pengaturan yang khusus..

Ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat tersebut juga ambivalensi dan kontradiktif dengan ketentuan Pasal 22. Sebab paradigma bantuan hukum cuma-cuma seakan dianggap tidak penting dan tidak perlu menjadi kewajiban dan urusan advokat secara profesional. Bagaimana mungkin dapat dijelaskan secara akademik, sosiologis, dan filosofis, tiba-tiba advokat asing hanya boleh memberikan jasa hukum secara cuma-cuma kepada dunia pendidikan dan penelitian hukum. Sementara pengertian jasa hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003

tentang Advokat adalah jasa yang diberikan advokat berupa pemberian konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien. Ketentuan Pasal 23 tersebut semakin menegaskan bahwa konsepsi dan paradigma bantuan hukum cuma-cuma memang bukan menjadi domain dan wilayah kewajiban advokat untuk melakukannya. Jika demikian berarti semakin menguatkan alasan bahwa perlu dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum.

Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Kekuasaan Kehakiman menegaskan perlunya dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang bantuan hukum. Sebab bantuan hukum bukan komoditas yang dapat diperjualbelikan oleh pihak manapun. Kehadiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah dalam konteks menegaskan secara paradigmatis bahwa bantuan hukum bukan komoditas, oleh karenanya tidak dapat diperjualbelikan secara profesional dengan tarif jasa (honorarium) tertentu walaupun berdasarkan kesepakatan antara pemberi bantuan hukum dengan penerima bantuan hukum. Bantuan hukum adalah hak yang menjadi kewajiban pihak lainnya untuk memberikannya. Posisi negara seharusnya menjadi sangat penting berdasarkan konstitusi untuk mengambil peran dan posisi menjamin hak warga negara mendapatkan bantuan hukum secara memadai.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum telah mengatur mekanisme pemberian bantuan hukum dalam skala nasional. Dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2), kewajiban menyediakan fasilitas bantuan hukum bagi fakir miskin bukan saja menjadi kewajiban Pemerintah Pusat, tetapi juga Pemerintah Daerah harus menyediakan alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk penyelenggaraan bantuan hukum.

9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Berdasarkan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, dalam hal ini diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini adalah Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum di Kabupaten Sragen, maka harus mengacu 3 (tiga) landasan sebagai berikut:

A. Landasan Filosofis

Setiap orang berhak mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak (*fair dan impartial court*). Hak ini merupakan hak dasar setiap manusia yang bersifat universal, berlaku di manapun, kapanpun dan pada siapapun tanpa ada diskriminasi. Pemenuhan hak ini merupakan tugas dan kewajiban Negara.

Setiap warga negara tanpa memandang suku, warna kulit, status sosial, kepercayaan, dan pandangan politik berhak mendapatkan akses terhadap keadilan. Indonesia sebagai negara hukum menjamin kesetaraan bagi warga negaranya di hadapan hukum dalam dasar negara dan konstitusinya. Sila Kedua Pancasila "*Kemanusiaan yang adil dan beradab*" dan Sila Kelima Pancasila "*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*" mengakui dan menghormati hak warga negara Indonesia untuk keadilan ini. UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang ada serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. UUD 1945 juga mengakui hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Tanggung jawab negara ini harus dapat diimplementasikan melalui ikhtiar ketatanegaraan pada ranah legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Kedudukan yang lemah dan ketidakmampuan seseorang tidak boleh menghalangi orang tersebut mendapatkan keadilan.

Pendampingan hukum kepada setiap orang tanpa diskriminasi merupakan perwujudan dari perlindungan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum tersebut. Tanpa adanya pendampingan hukum maka kesetaraan di hadapan hukum sebagaimana diamanatkan konstitusi dan nilai universal hak asasi manusia tersebut tidak akan pernah terpenuhi.

Bantuan Hukum adalah cara bagi warga negara yang tidak mampu untuk dapat mengakses keadilan sebagai manifestasi, jaminan hak-haknya secara konstitusional. Masalah bantuan hukum meliputi masalah hak warga negara secara konstitusional yang tidak mampu, masalah pemberdayaan warga negara yang tidak mampu dalam akses terhadap keadilan, dan masalah hukum faktual yang dialami warga negara yang tidak mampu menghadapi kekuatan negara secara struktural.

Disamping itu, pemberian bantuan hukum juga harus dimaksudkan sebagai bagian integral dari kewajiban warga negara lain yang mempunyai kemampuan dan kompetensi dalam memberikan bantuan hukum bagi warga negara yang tidak mampu. Pemberian bantuan hukum, mempunyai manfaat besar bagi perkembangan pendidikan penyadaran hak-hak warga negara yang tidak mampu khususnya secara ekonomi, dalam akses terhadap keadilan, serta perubahan sosial masyarakat ke arah peningkatan kesejahteraan hidup dalam semua bidang kehidupan berdasarkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu dibutuhkan suatu peraturan perundang-undangan yang menjamin hak warga negara Indonesia untuk mendapatkan akses keadilan dan pendampingan hukum termasuk bantuan hukum (*legal aid*) bagi warga negara yang tidak mampu.

B. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat²⁶.

Di sisi lain, secara sosiologis budaya hukum sebagai nilai dan sikap yang merupakan pengikatan sistem substansial dan struktural di tengah-tengah budaya bangsa secara keseluruhan²⁷. Hal ini oleh Friedman (sebagaimana dikutip oleh Abdul Manan) dikemukakan bahwa budaya hukum tiada lain dari keseluruhan sikap masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Selanjutnya Friedmann menyebutkan, bahwa budaya hukum disebut sebagai bensinya motor keadilan (*the legal culture provides fuel for the motor of justice*)²⁸.

Populasi penduduk miskin Indonesia yang tinggi turut mempengaruhi akses masyarakat miskin untuk mendapat bantuan hukum dari para pengacara atau pekerja bantuan hukum. Untuk mengurangi ketimpangan pemberian pendampingan hukum itu maka lembaga bantuan hukum yang ada seperti LBH dan BKBH perguruan tinggi bekerja sama dengan paralegal memiliki peranan yang penting.

²⁶MochtarKusumaatmadja, Tanpa, Tahun *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 8.

²⁷Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, hlm. 105.

²⁸Abdul Manan, 2005, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 96.

Di sisi lain banyak pula pemberi bantuan hukum yang mengatasnamakan dan menyebut diri sebagai lembaga bantuan hukum namun berpraktik dan melakukan perbuatan pelayanan hukum dengan menarik bayaran. Ini jelas penyimpangan konsep bantuan hukum itu sendiri.

Penerima bantuan hukum umumnya adalah fakir miskin dan buta hukum dan harus dijaga dari kemungkinan diperalat oleh pihak-pihak yang lebih kuat, termasuk oleh penyedia jasa bantuan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, pemberi bantuan hukum haruslah memiliki integritas dan memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini.

Gambaran tersebut di atas memberikan penegasan bahwa pemberian bantuan hukum bagi warga negara yang tidak mampu adalah hak konstitusional dalam memperoleh akses keadilan yang merupakan hak asasi manusia yang diperoleh dari Tuhan Yang Maha Esa dan melekat pada setiap orang serta tidak dapat dihapus dengan alasan dan dasar apa pun. Secara sosiologis, dalam kemasannya agenda dan cita-cita reformasi, pemberian bantuan hukum bagi warga negara yang tidak mampu adalah kebutuhan pokok untuk mewujudkan cita-cita proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yakni keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, mengatur sebagai berikut :

a. Pasal 19 ayat (1) :

Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

b. Pasal 19 ayat (2) :

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

Dengan demikian, berdasarkan amanat Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Daerah diwajibkan membuat Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai bantuan hukum bagi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri. Sementara sampai saat ini, Kabupaten Sragen belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang bantuan hukum untuk masyarakat miskin.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan

Cita luhur Negara Indonesia untuk mensejahterakan rakyatnya ialah suatu hal yang pokok dalam merumuskan jangkauan yang akan diwujudkan melalui pembentukan peraturan daerah Kabupaten Sragen mengenai Bantuan Hukum Untuk Rakyat Miskin. Jangkauan dimaksud adalah :

1. Mengisi kekosongan hukum terkait belum adanya pengaturan mengenai Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kabupaten Sragen.
2. Memberikan pelayanan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang berhadapan dengan hukum.
3. Memberikan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan mengurangi kekhawatiran terkait penyimpangan terhadap penegakan hukum.
4. Mewujudkan kesejahteraan dan ketertiban umum, terutama di wilayah Kabupaten Sragen.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan bantuan hukum bagi rakyat miskin adalah menerikan hak konstitusional kepada rakyat di wilayah Kabupaten Sragen untuk mendapatkan akses terhadap keadilan dengan mendapatkan bantuan hukum secara Cuma-Cuma.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Pengaturan pengelolaan usaha pemondokan di Kabupaten Sragen memuat ruang lingkup materi sebagai berikut:²⁹

1. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
2. Materi yang akan diatur;
3. Ketentuan sanksi; dan
4. Ketentuan peralihan

Ruang Lingkup Materi di atas yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Bantuan Hukum untuk Rakyat Miskin. Berikut penjelasan lebih lanjut terkait cakupan ruang lingkup materi dimaksud :

1. Ketentuan Umum

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa.

Beberapa hal yang harus mendapatkan pengertian atau definisi dalam Ketentuan Umum adalah sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Sragen.
- b. Pemerintah Kota adalah Pemerintah Kabupaten Sragen.
- c. Bupati adalah Bupati Kabupaten Sragen.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sragen.
- e. Masyarakat adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang memiliki identitas kependudukan yang sah di Kabupaten Sragen.

²⁹Sesuai Dengan Ketentuan Mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- f. Masyarakat miskin adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang kondisi sosial ekonominya dikategorikan miskin yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga Miskin atau Surat Keterangan Miskin dari Lurah atau Kepala Desa.
- g. Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.
- h. Pemberi bantuan hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan bantuan hukum yang telah memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.
- i. Penerima bantuan hukum adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang sedang menghadapi masalah hukum dan secara sosial ekonomi tidak mampu menanggung biaya operasional beracara.
- j. Bantuan hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Advokat secara cuma-cuma kepada Klien yang tidak mampu.
- k. Litigasi adalah upaya penyelesaian masalah hukum melalui proses penyidikan, penuntutan, dan peradilan.
- l. Non litigasi adalah cara penyelesaian masalah hukum di luar proses peradilan.
- m. Dana bantuan hukum adalah biaya yang disediakan tiap tahun oleh Pemerintah Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, untuk membiayai pelaksanaan bantuan hukum kepada masyarakat miskin

2. Materi yang diatur

a. Asas dan tujuan

Penyelenggaraan Bantuan Hukum untuk Rakyat Miskin harus dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, persamaan kedudukan dalam hukum, perlindungan terhadap hak asasi manusia, keterbukaan, efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas.

Sedangkan tujuan pengaturan Bantuan Hukum untuk Rakyat Miskin adalah sebagai berikut :

- 1) menjamin hak konstitusional warga negara sesuai prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum;
- 2) menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- 3) menjamin pemenuhan hak penerima bantuan hukum untuk memperoleh keadilan;
- 4) menjamin bahwa bantuan hukum dapat dimanfaatkan secara merata oleh seluruh masyarakat.

b. Ruang lingkup pengaturan

1) Bab I: Ketentuan Umum

Ketentuan Umum memuat definisi tentang:

- a. Bantuan Hukum
- b. Penerima Bantuan Hukum
- c. Pemberi bantuan hukum
- d. Masyarakat miskin
- e. Pemohon bantuan hukum
- f. Perkara
- g. Litigasi
- h. Non Litigasi
- i. Dana bantuan hukum
- j. Anggaran bantuan hukum
- k. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2) Bab II: Asas dan Tujuan

Pelaksanaan Bantuan Hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah ini berdasarkan asas keadilan, persamaan di hadapan hukum, keterbukaan, efisiensi dan efektivitas, pemberdayaan, serta akuntabilitas. Sedangkan tujuan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah :

- a. menjamin dan memenuhi hak bagi fakir miskin untuk mendapatkan akses keadilan;
- b. mewujudkan hak konstitusional warga negara sesuai dengan prinsip persamaan di hadapan hukum;
- c. menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia; dan
- d. mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

3) Bab III: Ruang Lingkup

Bantuan hukum yang diberikan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi baik di dalam maupun di luar proses peradilan. Bantuan hukum dalam proses peradilan melingkupi peradilan umum, agama, militer dan peradilan tata usaha negara di semua tingkatan. Untuk proses di luar peradilan, meliputi: konsultasi hukum, pembuatan dokumen hukum, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, pendidikan dan pelatihan hukum, penyuluhan hukum dan pemberdayaan masyarakat di bidang hukum.

4) Bab IV: Penyelenggaraan Bantuan Hukum

Yang menjadi penyelenggara bantuan hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, adalah:

- a. Berbadan hukum;
- b. Terakreditasi;
- c. Memiliki kantor atau sekretariat yang tetap;
- d. Memiliki pengurus; dan

e. Memiliki program Bantuan Hukum

Dalam penyelenggaraan bantuan hukum Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum

5) Bab V: Hak dan Kewajiban

Mengatur hak dan kewajiban Pemberi bantuan hukum meliputi advokat, calon advokat, paralegal, dan mahasiswa fakultas hukum.

Mengatur hak dan kewajiban penerima bantuan hukum

6) Bab VI: Syarat dan Tata Cara Permohonan Bantuan Hukum

Pemberian bantuan hukum dalam proses peradilan, dilakukan dengan mengajukan permohonan bantuan hukum terlebih dahulu kepada Kantor Bantuan Hukum dengan mengikuti syarat dan tata cara yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini.

Bantuan Hukum di luar proses peradilan wajib diberikan oleh Kantor Bantuan Hukum baik dengan atau tanpa mengajukan permohonan.

7) Bab VII: Larangan

Larangan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini:

- a. Pemberi bantuan hukum dilarang menerima atau meminta sesuatu apapun dari Penerima Bantuan Hukum;
- b. Pejabat Kantor Bantuan Hukum dilarang menolak memberikan bantuan hukum kepada pemohon bantuan hukum tanpa alasan yang diatur Peraturan Daerah.

8) Bab VIII: Pembiayaan

Segala pembiayaan yang berkenaan dengan penyelenggaraan bantuan hukum menurut Rancangan Peraturan Daerah ini,

dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta hibah, sumbangan dan sumber pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat.

Dalam hal ini, penerima bantuan hukum tidak dibenarkan untuk dibebani segala biaya yang berkaitan dengan perkara oleh pemberi bantuan hukum.

9) Bab IX : Pengawasan

Mengatur tentang kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengawasi pelaksanaan pemberian bantuan hukum

10) Bab X : Sanksi Administratif

Mengatur tentang sanksi administratif yang diberikan kepada pemberi bantuan hukum jika melanggar kewajiban dalam pemberian bantuan hukum

11) Bab XI: Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana memuat sanksi terhadap:

- a. Penerima Bantuan Hukum yang terbukti bukan orang yang berhak.
- b. Pemberi bantuan hukum yang terbukti menerima atau meminta sesuatu dari penerima bantuan hukum.
- c. Pejabat Kantor Bantuan Hukum yang menolak memberikan bantuan hukum kepada pemohon bantuan hukum tanpa alasan yang diatur Peraturan Daerah.

12) Bab XII: Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan memuat aturan tentang tenggang waktu pembentukan Kantor Bantuan Hukum

13) Bab XIII: Ketentuan Penutup.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian terdahulu, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bantuan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi manusia yang secara konstitusional mewajibkan Negara menjamin dan menyelenggarakannya.
2. Mengenai bantuan hukum telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun hanya bersifat deklaratif yang menegaskan bahwa bantuan hukum memang wajib diberikan kepada mereka yang tidak mampu.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin berdasarkan pertimbangan filosofis bahwa mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak merupakan hak dasar setiap manusia yang bersifat universal, berlaku di manapun, kapanpun dan pada siapapun tanpa ada diskriminasi. Pertimbangan sosiologis bahwa bantuan hukum diberikan masyarakat miskin di Kabupaten Sragen untuk mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak. Pertimbangan yuridis bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 memberikan amanat bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur bantuan hukum bagi masyarakat miskin melalui Peraturan Daerah.
4. Pokok-pokok materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin meliputi beberapa hal, yaitu:
 - a. Ketentuan Umum;
 - b. Asas dan Tujuan
 - c. Ruang Lingkup

- d. Penerima Bantuan Hukum
- e. Pemberi bantuan hukum
- f. Syarat dan Tata Cara Permohonan Bantuan Hukum
- g. Larangan
- h. Pembiayaan
- i. Pengawasan
- j. Sanksi Administratif
- k. Ketentuan Pidana
- l. Ketentuan Peralihan
- m. Ketentuan Penutup.

B. Saran

Sehubungan dengan kesimpulan tersebut, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum untuk Rakyat Miskin adalah sebuah keniscayaan, sehingga Rancangan Peraturan Daerah ini perlu segera dibahas untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters, et.al., 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Abdul Manan, 2005, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Abdurrahman, 1979, *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Andi Hamzah, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Barda Nawawai Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang.
- Frans Hendra Winarta, tanpa tahun, *PRO BONO PUBLICO Hak Konstitusi Fakir Miskin untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Fred W. Riggs. 1964. *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin Company. Boston.
- Garner, 2004, eight edition, *Black's Law Dictionary*, Thomas West, The United State of America.
- Heri Tahir, 2010, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Jimli Asshiddiqie, tanpa tahun, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.
- Komariah Emong Sapardjaja, 2002, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Alumni.
- Mardjono Reskodiputro, 1997, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku kelima*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (D/H Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, Tanpa Tahun, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung.
- Moh. Mahfud MD. Hukum, 'Moral dan Politik' (Materi Stadium Generale Untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang). 23 Agustus 2008.
- Roscoe Pound, 1982, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharata Karya Aksara, Jakarta.
- Siti Aminah, 2009, "Bantuan Hukum di Indonesia", dalam Patra M. Zen, dkk, "Panduan Bantuan Hukum di Indonesia" Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Soerjono Soekamto, 1983, *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta.

Yahya Harahap, 2006, Cetakan kedelapan, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP – Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta.